



**Universidad Autónoma del Estado de
Hidalgo**



Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades
Área Académica de Ciencias Políticas y
Administración Pública

**Proyecto de Reglamentación de Uso de Suelo como
factor de desarrollo
en el Municipio de Mineral de la Reforma**

Que para obtener el título de
Licenciado en Administración Pública
Presentan:

- Ricardo Martínez Flores
- Arturo Martínez Rivera
- Jesús Eduardo Pérez Lavastida

- Asesor: Mtro. Jorge Raúl Orta Salinas

Pachuca de Soto Hgo.
Mayo 2008.
AMOR, ORDEN Y PROGRESO

DEDICATORIAS

A 'Dios, por permitirme culminar una más de mis metas.

*A mis padres por darme su apoyo, confianza, comprensión, y
Motivarme para poder alcanzar esta meta tan importante en mi vida.*

A mi esposa y a mi hija por ser mi mayor logro e inspiración.

A mis Hermanos por su confianza y motivación.

Arturo, Elías y 'Eduardo por su amistad, transparencia y sencillez

Alejandro Morgado por ser un amigo incondicional.

Ricardo

A Dios, por la oportunidad de gozar de estos momentos en compañía de las personas que amo y quiero.

A mis padres y Hermanos, por eL amor y el apoyo incondicional que me han brindado en todos estos años

A mis amigos, por darme fortaleza en momentos difíciles

Arturo

Gracias a (Dios y American Airlines, por permitirme alcanzar una meta que pensaba inalcanzable, sin Ellos imposible realizarlo. Con todo mi Amor cariño y respeto a mis Abuelos (Ana María y Jesús) a mi Madre (Lourdes) por su apoyo incondicional; Sahara y Juan Carlos que desde siempre apoye mi hombro en ellos, en especial a ti Carnal

A mis Tíos (Jorge, Lety, Lucy (gracias por guiar mis pasos y no abandonarme siente tuyo este logro) Irma, Jesús, Ana,) 'Nico y Oscarin (mis brothers).

A mi Hijo: Donde quieras que estés, tú me motivaste a terminar este proyecto sin ti y el apoyo de tú mamá hubiese sido más difícil por ti Joab Eduardo.

A mis fieles Compadres: Ricardo, Arturo y Alejandro Morgado por su incondicional verdadera y sincera amistad; en especial al Amigo que se fue. (E).

A mis Amigos y Maestros: En especial a ti Efrécito Gracias. Armandito, Fer, Arturin, Bobby, Miguel Callejas, Francisco Javier, Limones, Pollo Rivera, Dany y los que faltaron por nombrar Gracias.

Padrinos: Miguel Lazcano, LIC- Memo Peredo. Gracias por sus enseñanzas.

MTO. Jorge Raúl Orta Salinas: Decir gracias no lo dice todo pero esto lo llevaré como un legado.

A todos: Mi agradecimiento por haberme apoyado en mi superación.

Jesús Eduardo.

AGRADECIMIENTOS

A nuestra Máxima Casa de Estudios por albergarnos en sus aulas, y brindarnos una educación de excelente calidad.

Al Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades por la formación profesional que recibimos llevando orgullosamente en alto el nombre de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Al Maestro. Jorge Raúl Orta Salinas amigo y catedrático, por su valiosa aportación y comentarios que enriquecieron nuestra investigación.

A los miembros del jurado por su apoyo, paciencia y enseñanza.

Al Ing. José María Espitia Islas y personal del departamento de uso de suelo, por su colaboración a esta investigación.

RICARDO ARTURO J. EDUARDO

Índice

Introducción	1
Capítulo I	
Antecedentes Históricos, en Europa, México y el Estado de Hidalgo, con respecto a la evolución de Uso de Suelo.	
1.1 Orígenes del planteamiento urbano en Europa señalando la determinación de Uso de Suelo	5
1.2 Breve retrospectiva del planteamiento Urbano en Francia	6
1.2.1 Comparación de los modelos Europeos en la perspectiva del Uso de Suelo	9
1.3 Antecedentes Históricos, Desarrollo Urbano y Uso de Suelo en México	12
1.3.1 Evolución y Reformas Constitucionales sobre el Uso de Suelo en México	15
1.3.2 La Reforma Constitucional Federal Mexicana de 1992 en el Art.27	22

1.3.3	Nuevas disposiciones Legales y su aplicación en México	27
1.4	Mecanismos para la conformación de reservas territoriales, Desarrollo Urbano y sus resultados	30
1.4.1	Acciones pioneras del Uso de Suelo en 1971 a 1982	30
1.4.2	El Sistema Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano, 1982 a 1988	32
1.4.3	Cambios en el Periodo Presidencial 1989 a 2000	35
1.4.4	Nuevas formas de Incorporación de Suelo Social	37
1.5	Nuevos mecanismos para el resultado de reservas territoriales y Uso de Suelo	40
1.5.1	Reposicionamiento del sector institucional urbano como efecto de la reforma	41
1.5.2	El PISO (Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano) como ejemplo de un fortalecimiento inconcluso del sector urbano y de las insuficiencias del más reciente programa para crear reservas territoriales	42
1.5.3	El caso de las Inmobiliarias Ejidales	46
1.5.4	Otros resultados, nuevas formas de ilegalidad	49
1.6	Hacia un replanteamiento de las reservas territoriales y un fortalecimiento de la Gestión Municipal del Desarrollo Urbano	50
1.6.1	Perspectiva de Análisis en el Desarrollo de Uso de Suelo	56
1.7	Antecedentes Históricos del Uso de Suelo en el Estado de Hidalgo	59

1.7.1	Decreto en el cual se Fundamentaba el Uso de Suelo por parte del Instituto de Vivienda, Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos del Estado de Hidalgo y Municipio	60
1.8	Procedimiento para la obtención del Uso de Suelo por parte del Organismo del Instituto de Vivienda, Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos	61 63
1.8.1	Facultades que le atribuyen al Municipio para regularización del Uso del Suelo en Mineral de la Reforma Hidalgo	

Capítulo II

	Marco Conceptual del Municipio de Mineral de la Reforma	64
2.1	Los Asentamientos Humanos y Usos de Suelo en el Municipio de Mineral de la Reforma.	65 66
2.1.1	Localidad “La Higa”	67
2.1.2	Localidad “Palma Gorda”	
2.1.3	“Fraccionamiento Xochihuacan y Ampliación Xochihuacan”	67
2.1.4	“La calera - Rinconada los Ángeles, los Gemelos y San Francisco	
2.1.5	Fraccionamientos: “El Roble, San José, el Venado, Rinconadas del Venado I y II, Virreyes I y II, Forjadores y Fraccionamiento los Tuzos”	68 69 69

2.1.6	Localidad “Azoyatla”	
2.1.7	“Fraccionamiento San Cristóbal- La Providencia”	70
2.1.8	Zona Norte.- Col Militar, Avila Camacho, Santiago Jaltepec, Pueblo Nuevo, Río de la Soledad, Dos Carlos, San Guillermo La Reforma, Santa Gertrudis, Calabazas y Col. Azoyatla	
2.1.9	Zona Poniente.- Fraccionamiento Colinas de Plata, San Cristóbal, el Chacón, Lomas del Chacón, el Saucillo, Rancho de Cadena, Fraccionamiento Reforma, Parque Industrial Canacintra y Fraccionamiento S.P.A.U.A.H II	70
2.1.10	Zona Nor.-Poniente.- Villas del Álamo, Villas del Álamo Campestre, Álamo, Álamo IMSS, Privadas del Álamo, Rinconadas del Álamo. Rustico, C.T.M., Abundio Martínez, y Fraccionamiento Privadas de San Javier	
2.1.11	Cabecera Municipal Pachuquilla	71

72

Capítulo III

Bases Jurídicas

3.1	Fundamentos legales para regularización del Uso de Suelo en el Municipio de Mineral de la Reforma	
3.2	Marco Jurídico Federal	73
3.2.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	74
3.2.2	Ley General de Planeación	74

3.2.3	Ley General de Asentamientos Humanos	75
3.2.4	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	75
3.2.5	Ley Agraria	78
3.3	Marco Jurídico Estatal	80
3.3.1	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo	81
3.3.2	Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Hidalgo	81
3.3.3	Ley de Catastro del Estado	82
3.3.4	Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Hidalgo	82
3.3.5	Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo	83
3.4	Marco Jurídico Municipal	83
3.4.1	Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Mineral de la Reforma	84
		85

Capítulo IV

La ordenación Jurídica Municipal en el Uso de Suelo como Factor de desarrollo.

4.1	Hacia un Replanteamiento Jurídico y un fortalecimiento de la Gestión Reglamentaria Municipal para el desarrollo del Uso de Suelo	87
-----	--	----

4.1.1	La Autonomía Municipal en la Administración de los Usos de Suelo en Mineral de la Reforma	87
		88
4.1.2	El Municipio en la Estructura del Estado	91
4.2	Autonomía Municipal	91
4.2.1	Autonomía Política	92
4.2.2	Autonomía Financiera	93
4.2.3	Autonomía Administrativa	
4.3	La Autonomía Municipal para la Administración de los Usos del Suelo	97
4.4	Proyecto de Reglamento para el Uso de Suelo en el Municipio de Mineral de la Reforma	101
	Conclusiones	153
	Bibliografía	162

INTRODUCCIÓN

EL MUNICIPIO DE MINERAL DE LA REFORMA; se ha visto afectado directamente en su crecimiento, ya que se encuentra inmerso en zona conurbada con Pachuca-Mineral de la Reforma. Es decir, que forma parte de un fenómeno urbano por demás complejo, situación que obliga a controlar y orientar su crecimiento, específicamente en relación al Uso del Suelo, cuya importancia reside en que es el elemento fundamental, a partir del cual, la ciudad se integra y se estructura.

Dentro de este marco es necesario considerar todos los instrumentos, tanto técnicos como jurídicos, con que cuenta el Municipio de Mineral de la Reforma; en materia de Planeación Urbana para regular el Uso de Suelo (Habitacional, Comercial, Servicios e Industrial), así como su intensidad y condicionantes, con lo que se pretende ordenar el desarrollo en términos Urbanos.

En esta investigación se dará a conocer el origen y la determinación del Uso de Suelo, estudiando la problemática del desarrollo urbano y la planeación en diferentes zonas del continente Europeo, ya que debido a la Segunda Guerra Mundial, por la devastación que sufrieron diferentes ciudades surgen nuevos planteamientos para las reconstrucciones de las mismas; debido a estos cambios, diferentes países copian estos modelos, entre ellos México.

En la presente investigación trataremos de establecer el origen y evaluación del Uso de Suelo, en el Municipio de Mineral de la Reforma, ya que el suelo es considerado como uno de los recursos mas importantes, de ahí, la necesidad de mantener su productividad.

Debido al crecimiento acelerado que presenta nuestro Municipio, es la preocupación de crear un instrumento regulatorio para satisfacer las necesidades que los ciudadanos y el Municipio requieren, para permitir a las autoridades tanto Estatales como Municipales y Locales; orientar, controlar, regular y ordenar dichos asentamientos dentro del territorio. Además de considerar que dichas acciones, nos lleva de inmediato a la problemática Social, Cultural, Política y Psicológica de la Sociedad, motivo principal para la creación de un REGLAMENTO; para ello, en este rubro se analizará la zona en estudio a nivel ciudad (observado todo el Municipio en su totalidad), y a nivel distrito (que corresponde al nivel de observación por localidades, barrios o sectores característicos como colonias habitacionales, centros urbanos, zonas industriales, etc.). Esto por la dispersión que se existe de las áreas Urbanas dentro del Municipio.

Creando con ello una forma organizada para el bienestar común y no solo, proyectar viviendas o dormitorios que desfasen sus necesidades haciéndolos elefantes blancos, mermando un Desarrollo Urbano.

La realización de instrumentos técnicos – jurídicos permitirán a las autoridades tanto Estatales, Municipales y locales, orientar, controlar, regular y ordenar dichos asentamientos dentro del territorio en cita.

El análisis de estos instrumentos tiene como objetivos generales, estudiar los parámetros generales y características particulares que distinguen al Uso de Suelo

(Habitacional, Comercial, Servicios e Industrial). Así mismo implicaremos el espectro de aplicación o habito de operación de las leyes supletorias, reglamentos, decretos que rigen el Uso de Suelo en el Municipio.

Por ende, lo indispensable es la aplicación de acuerdos de colaboración entre Gobierno del Estado y el Municipio de Mineral de la Reforma.

La hipótesis de este apartado de trabajo, es que el término de las demandas espaciales indica, además de las exigencias biólogo-funcionales, también las psicológicas, es decir, las exigencias ligadas al comportamiento, al modo de uso del espacio y al significado simbólico del espacio mismo.

En este sentido se plantea, que tanto la arquitectura, como la planificación Urbana, pueden evolucionar para aportar herramientas imprescindibles encaminadas a salvaguardar nuestro futuro; creando ciudades y Municipios que produzcan entornos sostenibles y civilizadores, mostrando que el desarrollo de la ciudad no implica perder la armonía entre la humanidad y su medio. En la actualidad nos preguntamos si las legislaciones supletorias sobre el Uso de Suelo cumplen con las necesidades que el Municipio requiere.

Bajó esta tesitura analizaremos el origen del Uso de Suelo como factor de desarrollo en el Municipio de Mineral de la Reforma, y las consecuencias de no prever su uso; restablecer su clasificación como factor de desarrollo e identificar si son suficientes los usos de suelo en nuestras legislaciones supletorias supletorias o bien son necesarias otras más.

Para el desarrollo de la presente investigación se utilizaran: el método histórico, para conocer los antecedentes del Uso de Suelo, el método analítico, para

distinguir sus usos y si cumplen tales (Habitacional, Comercial, Industrial y Servicios) así como el método deductivo a los efectos de encaminar las conclusiones del presente trabajo partiendo los datos genéricos recabados.

La técnica a usar será fundamentalmente la de investigación documental, bibliográfica y campo.

La investigación se sustenta, en la Ciencia del Derecho, Marco Constitucional, Art 90 y 115. Ciencia de la Administración Pública, Legislación Estatal, Plan Estatal de Desarrollo, Plan Municipal de Desarrollo y Decretos.

El marco conceptual se integra con las voces: Uso de Suelo y Desarrollo Municipal.

El presente documento, tiene la finalidad de aportar los elementos básicos para comprender que es Uso de Suelo, cual es su importancia para el desarrollo del MUNICIPIO DE MINERAL DE LA REFORMA, así como los instrumentos con que se cuenta para normar y controlar su desarrollo y las instancias que cuentan con atribuciones para su control, gestión y administración.

CAPITULO I

Antecedentes Históricos en Europa, México y el Estado de Hidalgo, con respecto a la evolución del Uso de Suelo.

1.1 ORÍGENES DEL PLANTEAMIENTO URBANO EN EUROPA SEÑALANDO LA DETERMINACIÓN DEL USO DE SUELO.

El planteamiento urbanístico, constituye una actividad relativamente reciente en Europa.¹

En realidad no adquirió un auténtico impulsó hasta después de la Segunda Guerra Mundial, debido a las devastadoras destrucciones que sufrieron algunos Países Europeos. Debido a esta situación, tenían que crear nuevos planes de reordenamiento urbanístico. Uno de los principales Países de Europa, fue Francia el cual empezó a crear nuevas herramientas e instrumentos jurídicos en el ámbito de aplicación urbanístico el cual estos planteamientos no dejaron de evolucionar hasta la década de 1970 llegando a dar la impresión de que se había universalizado la normas que comprendía la totalidad del territorio.

De forma general, el planteamiento y más en particular el urbanístico se ha hecho mucho más flexible, aceptando más la idea de contrato para adecuarse mejor a la

¹ Renard, Vincent.- Economista, Director, del Laboratoire d'Économétrie École Polytechnique, Paris. Director de investigación CNRS desde 1983. Profesor de la Universidad de Paris desde 1982. Especialista en economía inmobiliaria y urbana, financiación de equipamientos públicos, Economía del sector urbanístico. Autor de numerosos libros y artículos especializados y realiza labores de consultoría en Europa occidental y oriental, América Latina y África.

evolución económica y así mismo una organización que pudiera sobresalir del caos social, político, psicológico.

En el caso francés, a ello se le agregó una profunda reforma política, administrativa:

La descentralización iniciada desde el decenio de 1980 que alteró por completo la geografía de las responsabilidades en materia de urbanismo con lo que los municipios han asumido las principales funciones, esta transformación sigue todavía en marcha y el planteamiento aún no se ha estabilizado aunque esta evolución ha puesto nítidamente el manifiesto de nuevos retos a que se enfrentan, con una pérdida del control a medio y largo plazo, y la conjunción de los intereses públicos y privados lo que plantea cuestiones muy complejas a final de este siglo.

1.2 BREVE RETROSPECTIVA DEL PLANTEAMIENTO URBANO EN FRANCIA.

El planeamiento urbanístico es una actividad bastante reciente en Francia². Si resulta de buen tono comenzar cualquier obra sobre historia del urbanismo con la denominada *Ley Cornudet*, de 1919, sobre "ordenación, embellecimiento y ampliación de las ciudades", aplicable a las de más de 10.000 habitantes, por fuerza hay que señalar que sus efectos fueron bastante modestos y que pocos planes llegaron a la fase de aprobación antes de la guerra: tan sólo el *Plan Prost*, programa global de ordenación de la Región de París, que no se aprobó hasta 1939. En la postguerra, la expresión "planeamiento urbanístico" adoptó un sentido

² Ídem.

muy concreto, fundamentalmente el de la organización de la reconstrucción del país, sobre todo en materia de infraestructuras, en el marco de un fuerte intervencionismo estatal y del desarrollo de una tupida red de empresas mixtas. En el decenio de 1960 se produjo un auténtico cambio, una pequeña revolución en materia de desarrollo urbano, caracterizada por dos elementos esenciales: la aparición del fenómeno de la promoción inmobiliaria, por un lado, y una acentuada intervención pública, por otro. De la conjunción de ambos surgió una nueva forma de planeamiento urbanístico. Esta doble evolución no se produjo espontáneamente, sino que fue provocada, de forma directa, por el fuerte crecimiento urbano, en Particular de la aglomeración parisina, cuya población aumentó a razón de casi un 4% anual a finales del decenio de 1960. Fue toda una bocanada de aire para el desarrollo de la promoción inmobiliaria, en un marco todavía poco reglamentado en el que los planes urbanísticos surgidos de los decretos de 31 de diciembre de 1958 (primer gobierno De Gaulle) seguían siendo muy flexibles. Se generó, también, un poderoso movimiento de especulación inmobiliaria, que justificaría la introducción, a lo largo del decenio, de una serie de instrumentos de política pública, de planificación y de intervención pública directa, sobre todo mediante el derecho de tanteo y retracto; desde 1962, el mecanismo de la expropiación y la creación de bancos públicos suelo, empezando por la *Agence Foncière de la Région Parisienne* (AFTRP), cuya vocación era, a la vez, facilitar la ejecución del planeamiento urbanístico y luchar contra la especulación absorbiendo las plusvalías de la urbanización. Estas prácticas se concretaron en un importante texto legal, la Ley de Orientación Inmobiliaria de 31 de diciembre de 1967, que introdujo el conjunto de herramientas de planeamiento y de urbanismo

operativo que aún se emplean hoy día. Sobre todo dos que operan a diferentes escalas: el Plan rector (*Schéma directeur*) en las aglomeraciones, que establece los grandes rasgos de la evolución a medio plazo (que es el sentido del término *planning*) y el Plan de ocupación del suelo (POS), que se aplica en los municipios, vincula jurídicamente a los propietarios y dispone de forma explícita que puede hacerse en cada parcela. La descentralización de 1981-83, aun significando un vuelco radical de la estructura político-administrativa del país, conservo esencial del entramado jurídico de 1967, los planes rectores y los POS y su contenido, así como las principales herramientas del Urbanismo operativo (parcelación, licencias de construcción, etc.). La novedad absoluta fue que, desde 1983, se reconocieron a los Municipios las facultades esenciales en materia de Urbanismo. Una vez que un Municipio se dota de un POS en estado operativo –y existen numerosos estímulos para que lo haga–le corresponde a él la aprobación de las licencias de construcción. Bajo este nuevo régimen, el Estado sólo retiene dos funciones: impone a los Municipios una serie de normas en función de intereses superiores a los meramente locales (higiene y sanidad, estética, protección de la naturaleza, etc.); y controla la legalidad de la actuación de los municipios y, en su caso, remite sus decisiones a los Tribunales Contencioso-Administrativos (Control de Legalidad). Casi veinte años después de la descentralización, hay que poner de manifiesto dos observaciones.

En primer lugar, el Planeamiento Urbanístico continúa resintiéndose en Francia de la dispersión Municipal, dado que hay más de 36.000 Municipios. Existen, ciertamente, numerosas instancias de cooperación intermunicipal, empezando por

las entidades Urbanas, entre cuyas competencias suelen contarse las urbanísticas.

Dos leyes recientes han venido, incluso, a reforzar dichas instancias, haciendo uso de las medidas fiscales para fomentar su creación. Pero no cabe duda que las decisiones, en materia de Urbanismo, siguen todavía demasiado parceladas, lo que provoca consecuencias nocivas cuando Municipios adyacentes practican políticas carentes de coordinación o directamente divergentes. Este problema es muy agudo en la región parisina, que cuenta con más de 700 Municipios.

Un segundo aspecto distintivo es la gran (¿excesiva?) flexibilidad de los instrumentos tradicionales de planeamiento urbanístico, sobre todo los POS, dado el marco general de progresivo declive de la planificación estratégica. Se plantea aquí un notable problema de redefinición de la escala espacial y temporal del planeamiento. La falta de un marco estratégico Urbanístico implica, automáticamente, la flexibilidad de los planes locales a falta de unos principios rectores de escala superior.

1.2.1 COMPARACIÓN DE LOS MODELOS EUROPEOS EN LA PERSPECTIVA DEL USO DEL SUELO.

Hay una misma idea subyacente a las diversas técnicas aplicadas: la posibilidad de construir en un terreno, factor que multiplica su valor, resulta de una decisión pública (el Plan, la licencia de construcción). Ello beneficia al propietario, por lo

que es legítimo que la colectividad recupere el aumento del valor resultante de la posibilidad de construir.

Así se hizo en el Reino Unido, de forma radical, después de la segunda Guerra Mundial con la Town and Country Planning Act de 1947, que se inspiraba en el principio de que el propietario de un terreno sólo lo es de su valor de uso agrario, mientras que el promotor que obtenía la licencia para construir debía pagar un gravamen a la colectividad equivalente a la diferencia entre el valor del terreno agrario y el del suelo para construcción. La radicalidad de esta reforma, que no fomentaba en absoluto la construcción, la condujo al fracaso.

También fue ésta la idea que presidió la introducción en Francia, en 1975,³ del "Límite legal de Densidad" (Plafond légal de Densité, PLD), mecanismo cuyo ambicioso propósito inicial —que no era otro que modificar la esencia del derecho de propiedad (y, por ende, el Código civil)— se fue, paulatinamente, transformando en una reforma más modesta, consistente (al margen del límite de densidad, fijado en 1 de forma general, es decir, 1 m² = de edificación por cada m² de suelo) en hacer pagar al propietario por el derecho a construir, exigiéndole un pago equivalente al valor del suelo que le faltaba al propietario para mantenerse dentro del PLD. La aplicación fue flexible, el rendimiento escaso y muchos los efectos perversos.

³ Ídem.

El PLD no cumplió los hermosos objetivos propuestos y el problema que de resolver sigue ahí.

La política de socialización del derecho a construir, más explícita y lograda, se inscribe en el marco de las políticas de adquisición pública de terrenos para construcción. Aunque no podamos profundizar en esta cuestión, hay que subrayar que diversos países de la Europa septentrional, por ejemplo los Países Bajos o Suecia, aplican ampliamente esta política, que nadie la pone en entredicho y que produce resultados muy interesantes en términos de control del desarrollo urbano.

Los distintos países europeos⁴ han respondido de forma diversa a esta cuestión, que constituye, todavía, un reto importante para el desarrollo del planeamiento urbanístico, con dos corrientes de pensamiento (y actuación) bien diferenciadas: la que podríamos calificar de "georgista" (del filósofo norteamericano del siglo XIX Henry George, autor de la obra *Progress and Poverty*), que subraya la importancia de la apropiación colectiva, sobre todo por la vía fiscal, de las plusvalías derivadas de la urbanización, y la corriente liberal (en el sentido francés), que al hilo del *Movement of Private Property Rights* estadounidense, preconiza que toda normativa pública que origine la disminución del precio de un terreno o un edificio debe dar lugar a una indemnización. durante el decenio de 1960, en el contexto de la fuerte presión ejercida sobre los precios del suelo destinado a urbanización. Cabe señalar, de forma esquemática, las tres vías a través de las que se fue desarrollando el planeamiento urbanístico en el conjunto del territorio, primero con los decretos de 1958 pero, de forma más clara, a partir de la ley de 1967: la

⁴ Ídem.

recuperación fiscal, el reajuste o reparto, y la socialización de los derechos de construir. No cabe duda de que la descentralización ha modificado profundamente la situación de partida y, al conferir un gran poder a las entidades locales, ha incrementado la flexibilidad y adaptabilidad de la calificación urbanística. Así, los efectos redistributivos de la calificación se gestionan, cada vez, mediante frecuentes modificaciones de los planes. Sin embargo, el problema general sigue ahí y constituye un reto muy importante para los años venideros.

En conclusión, podemos ceder la palabra a Anne Louise Strong, especialista en la materia, que expresó un gran interés y un cierto optimismo al inicio de estos programas. Hoy se muestra más cautelosa: "Pese a algunos resultados prometedores. Soy bastante escéptica en cuanto a la posibilidad de uso generalizado de esta técnica, que ha producido más polémica que protección efectiva. Su aplicación suscita problemas jurídicos y prácticos." Se subraya, así, que los ejemplos más "logrados" lo fueron gracias a la **reglamentación**, pues las transmisiones de aprovechamiento sólo desempeñaron un papel de apoyo (Strong, Mandelker y Kelly, 1996).

1.3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS, DESARROLLO URBANO Y USO DE SUELO EN MÉXICO.

La planeación urbana en México se institucionalizó en el periodo 1976-1978, con la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos y el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano, respectivamente. En ese momento se asumió que

las dimensiones alcanzadas por el proceso de urbanización en todo el País requerían de una orientación racional que sólo podía darse con las acciones de Gobierno y la inclusión y participación de la sociedad, los pobres resultados mostrados en años posteriores, sin embargo, desembocaron en el desprestigio de la Gestión Pública y llevaron a preferir la opción del "dejar hacer" o "hacer lo posible". Fue notorio cierto abandono de los programas urbanos que a fines de los ochenta e inicios de los noventa se observó en varias ciudades, la ciudad de México entre ellas, donde pasaron diez años para que se actualizara su Programa de Desarrollo Urbano 1987-1988, al cual ya se le habían hecho cerca de 3 mil 500 adecuaciones.

Sin duda, la crisis económica de los años ochenta fue uno de los factores que incidieron tanto en los resultados de las políticas urbanas como en la posterior retracción de las instituciones públicas para involucrarse en medidas de ordenamiento territorial; se impuso en ese sentido, la urgencia por instrumentar medidas económico-sectoriales de ajuste. A esto se sumó el impulso y consolidación de un modelo económico de apertura comercial, desregulación Estatal y fomento a la inversión privada externa, que terminó por relegar a la planeación y políticas territoriales como un mero punto de referencia –si bien se mantuvieron institucionalizadas–.

Ciertamente no desaparecieron los programas que tenían que ver con la gestión del suelo, como el de reservas territoriales, el de regularización de asentamientos populares sobre terrenos ejidales, y el de control de la expansión física mediante

el Área de Conservación Ecológica en el Distrito Federal o el programa "Pinte su Raya" en el Estado de México; pero los actos más importantes estuvieron encaminados a otorgarle funcionalidad económica a ciertas zonas de la ciudad para que se insertara en los moldes que exigía el programa de modernización del país, el proyecto más exitoso de la época fue el centro comercial y de servicios de alta calidad de Santa Fé, que con 900 hectáreas era la reserva territorial más grande de la ciudad⁵.

Esto último sin embargo, más que representar un aspecto negativo, evidencia que todo el tiempo ha habido necesidad de un equilibrio y una complementariedad entre la normatividad y regulación del crecimiento urbano y el impulso al desarrollo económico de las ciudades; es decir, que ha sido necesario sumar a la visión especialista que representó la planeación física mediante el uso del zoning y la normatividad urbana como instrumentos principales, las perspectivas económicas y sociales, cuya dinámica permite o evita llevar adelante los proyectos diseñados para la ciudad.

Hoy en día es plenamente reconocido que la planeación urbana tiene que incorporar también las dimensiones política, cultural y ambiental, en el entendido de que las ciudades constituyen, además de complejos sistemas productivos y ecológicos, la forma cultural más avanzada de la manera en que la sociedad se organiza y se reproduce. Es decir, no son sólo áreas o puntos en el territorio.

⁵ Olivera, Guillermo (1989). El control del crecimiento urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Tesis de la Licenciatura en Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM.

Ahora bien, un aspecto que llama la atención es que, a pesar de la pérdida de prestigio de la intervención del Estado en los asuntos urbanos en el periodo 1982-1988, los planes de desarrollo urbano locales que se derivaron de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) se consolidaron en la gestión Estatal y Municipal de las Ciudades⁶. Ello sin lugar a dudas, es un reflejo de la utilidad práctica de la planeación urbana, y se deriva de dos realidades incuestionables: 1) de la reforma municipal que se inició en el sexenio presidencial de Miguel de la Madrid y, 2) la dinámica de la urbanización del país y las demandas sociales relacionadas con ello.

1.3.1 EVOLUCIÓN Y REFORMAS CONSTITUCIONALES SOBRE EL USO DE SUELO EN MÉXICO.

Respecto al primer punto, su principal característica es la transmisión de poderes hacia los niveles Municipales de Gobierno, espacios donde la administración federal difícilmente puede desempeñar satisfactoriamente las tareas de promoción del desarrollo económico y gestión de los asuntos ambiental, social y urbano. La reforma constitucional que permitió poner en marcha esos cambios fue la que se hizo en 1983 al artículo 115⁷.

⁶ Azuela, Antonio (1989a). "El significado Jurídico de la planeación urbana en México", Garza, Gustavo (coord.). Una década de planeación urbana-regional en México, 1978-1988, Ciudad de México.

⁷ Cabrero, Enrique (coords.)(1998). Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos, México CIDE/Porrúa.

En cuanto al segundo inciso, referente al incesante crecimiento urbano nacional, se considera que la planeación urbana es el único instrumento que permite dar sentido al desarrollo de la ciudad, ya que resulta difícil imaginar que ésta crezca orgánicamente sobre la base de decisiones individuales y adiciones marginales fundadas en intereses particulares por ausencia total de un ente público⁸. En ausencia de planeación urbana, la segregación socio-espacial en las ciudades se acrecentaría.

El "interés público", por lo tanto, junto con la Reforma Municipal, configuran una base de legitimidad de las autoridades municipales urbanas y de la planeación en los espacios en que confluyen y se enfrentan distintas secciones del capital y de la sociedad civil entre sí y aun con el mismo Estado⁹.

La planeación urbana, en síntesis, es un instrumento encaminado a favorecer la gobernabilidad de las ciudades en su aspecto político, a promover el desarrollo de las actividades productivas en su aspecto económico, a procurar la sustentabilidad ambiental en su aspecto físico-técnico, y asegurar la convivencia ciudadana en su aspecto de sustentabilidad social. Pero a diferencia del pasado, es necesario hacer una evaluación permanente del ejercicio planificador, realizar adecuaciones a las estrategias sobre la marcha (que les confieran flexibilidad), y sobre todo, debe ser un ejercicio incluyente en lo social favoreciendo los recursos de la comunicación y la negociación.

⁸ Rébora, Alberto (1993). "Los planificadores urbanos ante el cambio", EURE, XIX, 57:31-40.

⁹ Friedman, John (1999). "El reto de la planeación en un mundo sin fronteras", Ciudades, 42.

Ciñéndonos en esta ocasión a uno de los principales problemas de la urbanización del país y que constituye un punto neurálgico, nos referiremos en adelante al problema de la falta de suelo para el desarrollo urbano ordenado, y más específicamente, al asunto de las reservas territoriales para el crecimiento urbano planificado.

Si el tema ya era importante en los años setenta, actualmente lo es todavía más por el continuo crecimiento urbano a nivel nacional, que se traduce en un creciente déficit de terrenos "adecuados" para la construcción de viviendas, en la carencia de infraestructura y equipamiento, y en ciudades más grandes y cada vez más numerosas. De las 119 ciudades existentes en 1960 se llegó a 229 en 1980 y a 350 en 1995; la población asentada en ellas ha crecido en esos mismos años, de 14.3 millones a 37.5 y 58.7, con lo que el grado de urbanización nacional (porcentaje de población urbana en localidades de 15 mil y más habitantes respecto a la población total) ha ido aumentando de 41.2%, a 56.2% y a 64.4% respectivamente¹⁰.

El problema del espacio para crecer que necesitan las ciudades es doble y conjuga la dimensión territorial en cuanto a extensión y características físicas, con la dimensión jurídica en términos del cumplimiento o incumplimiento de la normatividad urbana vigente al momento de incorporar suelo al desarrollo urbano.

¹⁰ Garza, Gustavo (1998). "Evolución del Sistemas de ciudades en México, 1960-1995", Demos, Carta demográfica sobre México, Ciudad de México: ISSUNAM.

Ya con anterioridad Azuela¹¹ se había referido a la cuestión jurídica: la propiedad social de la mayor parte de las tierras que rodean a las ciudades Mexicanas, al estar sujetas a un régimen agrario que prohibía su urbanización a pesar de lo inminente de dicho proceso, evitó un control del derecho común (urbano) para su incorporación ordenada a la ciudad. Ello derivó en una doble ilegalidad, la de la venta del ejido y terrenos comunales (que estaba prohibida hasta 1992) y la conformación de colonias populares (principalmente) que incumplían la normatividad exigida por las autoridades urbanas a un fraccionamiento para ser autorizado. De hecho, una peculiaridad del crecimiento de las ciudades mexicanas ha sido el predominio de asentamientos irregulares sobre terrenos ejidales y comunales.¹²

Un ejemplo de lo anterior es que entre 1983 y 1995 se incorporaron al desarrollo urbano nacional 90 mil hectáreas irregularmente y 30 mil por la vía legal. Y el asunto se complica si se toman en consideración los siguientes aspectos¹³:

I. Hay una escasez de suelo apto para el crecimiento urbano ordenado, ya que 65% del que está disponible es ejidal o comunal. Dicha superficie, aun cuando

¹¹ Azuela, Antonio (1989a). "El significado Jurídico de la planeación urbana en México", Garza, Gustavo (coord.). Una década de planeación urbana-regional en México, 1978-1988, Ciudad de México.

¹² Azuela, Antonio (1989b). La ciudad, la propiedad privada y el derecho, Ciudad de México: El Colegio de México.

¹³ SEDESOL (1999). Incorporación del suelo al desarrollo urbano, Ciudad de México: Dirección General de Desarrollo Urbano.

legalmente puede ser incorporada al desarrollo urbano, tiene que pasar antes por un proceso de certificación jurídica que lleva su tiempo y en el transcurso del cual puede ser ocupado ilegalmente.

II. Los planes de desarrollo urbano actualizados y vigentes determinan un requerimiento promedio de 150 mil hectáreas de terreno por lustro en todo el país, en caso de mantenerse la tasa de crecimiento demográfico de la primera mitad de los noventa (que fue de 2.7% promedio anual para la población urbana). Anualmente, por lo tanto, deben incorporarse al desarrollo urbano 30 mil hectáreas que permitan, además de resolver las necesidades de expansión, contar con ciudades productivas y receptoras de inversión nacional y extranjera.

III. El requerimiento anual de suelo en las 16 ciudades principales de la frontera norte es de 6.500 hectáreas según los planes de desarrollo urbano. Estas ciudades son Tijuana, Tecate, Mexicali, San Luis Río Colorado, Nogales, Hermosillo, Agua Prieta, Ciudad Juárez, Chihuahua, Torreón, Saltillo, Ciudad Acuña, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros.

IV. En cuanto a las 4 zonas metropolitanas más grandes (ciudades de Monterrey, Guadalajara, México y Puebla) su requerimiento anual de suelo es de 5.800 hectáreas en conjunto.

V. Considerando la periferia de todas estas ciudades y un plazo mucho más largo, tres millones de hectáreas de ejido conforman la reserva potencial de suelo. El

desafío es cómo incorporarlas mediante los cauces legales y en cumplimiento de las normas urbanísticas.

En su momento, la LGAH permitió enfrentar retos similares al: a) establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; b) fijar 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. Estas atribuciones fueron posibles gracias a las modificaciones a los artículos 27, 73 y 115 Constitucionales realizadas en 1976 (Olivera, 1989).

Pero si la LGAH inaugura en 1976 la planeación urbana institucionalizada y permite establecer un sistema nacional de planeación del suelo urbano, 1992 representa un parte aguas desde el que se sientan las bases para un cambio sustancial en las condiciones para gestionar la transformación del suelo rural periurbano a suelo para usos urbanos, debido a una nueva reforma al artículo 27 constitucional y a su reglamentación mediante la nueva Ley Agraria de 1992 y su posterior incorporación a la LGAH de 1993. Con estas reformas se salva el conflicto entre las legislaciones urbana y rural que -como ya se dijo- favoreció la expansión desordenada de las ciudades.

Con la reforma al artículo 27 constitucional el panorama para las periferias urbanas cambia en forma importante, ya que por primera vez resulta técnica y

jurídicamente factible prever una "bolsa de suelo" para efectivamente ordenar y controlar el crecimiento físico de las ciudades. Los intentos anteriores orientados en dicho sentido no contaron con las ventajas del marco legal actual ni, sobre todo, estaban controlados por una institución del sector urbano (Secretaría de Desarrollo Social actualmente) sino del sector rural (Secretaría de la Reforma Agraria). Cabe señalar, no obstante, que la reforma consistió solamente en un paso inicial y necesario, que ha tenido que ser traducido a los requerimientos del desarrollo urbano que originalmente no fueron considerados.

Las secciones siguientes abordan la forma como se ha expresado, antes y después de la reforma al artículo 27 de la Constitución en 1992, la situación legal del ejido en los problemas seculares de acceso al suelo para la vivienda popular; particularmente en relación con las dificultades para la constitución de reservas territoriales para el crecimiento ordenado y los problemas asociados como el aumento permanente de asentamientos irregulares.

Dado que los nuevos procedimientos para incorporar suelo de propiedad social al crecimiento ordenado de las ciudades no han sido suficientemente exitosos para disminuir su ocupación irregular –como se verá- , se plantea la tesis de que hay razones de índole político-institucional, administrativa y de gestión, y cultural, que permiten entender tales resultados. En primer término y desde la dimensión institucional, que se refiere a los mecanismos de regulación entre actores sociales, se plantea que prevalece una sobre regulación del Estado sobre los propietarios de las tierras ejidales y comunales, que es necesario eliminar.

Desde el punto de vista administrativo y de gestión, referido a la capacidad de los gobiernos locales para resolver problemas, la capacidad de los gobiernos Municipales para ordenar y planificar el desarrollo urbano es todavía muy limitada, debido a que los avances reales de la reforma municipal de 1983 han sido insuficientes. En tercer término, las tradiciones culturales de los propietarios del suelo ejidal, enraizadas en una cosmovisión rural y asistencialista, ha impedido hasta ahora la conformación de un mercado de suelo urbano dinámico en las periferias metropolitanas.

Para finalizar, se sugiere plantear en nuevos términos la noción de reservas territoriales para el desarrollo urbano, y se apuntan las grandes áreas de la administración Municipal en las que es necesario centrar esfuerzos.

1.3.2 LA REFORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL MEXICANA DE 1992 EN EL ART.27

Al romper con el tabú del ejido como una institución intocable, la reforma al artículo 27 y su reglamentación mediante la Nueva Ley Agraria le retiran el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable, lo que significa en términos llanos, la posibilidad de que se venda, se arriende o se hipoteque. El propósito declarado fue iniciar los cambios que permitieran "modernizar" el campo, entendiendo por esto una mayor producción y productividad, con base en el otorgamiento de certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra y en la posibilidad

de asociaciones entre todo tipo de productores que quieran hacerlo, lo que a su vez incidiría en una mayor inversión privada, en su capitalización.

Entre las principales limitantes para el desarrollo rural que se mencionaron en la iniciativa de reforma sobresalen: el minifundismo, como resultado del crecimiento demográfico; la baja productividad y participación del sector primario en el Producto Interno Bruto Nacional; la falta de inversión ocasionada en parte por la poca certeza que para todas las formas de tenencia de la tierra representaba un Estado que permanentemente debía repartir tierra; la insuficiencia de la inversión pública para cubrir las necesidades de crédito de los productores; la imposibilidad de mantener subsidios que no siempre cumplían un claro propósito social, y la práctica común de la renta y venta de tierras ejidales al margen de la ley. Todo ello agravado, además, por los crecientes niveles de pobreza de la población rural.

Con base en los puntos anteriores y con sustento en un discurso modernizador cuya propuesta era la libertad y justicia para el campo, se decidió la conclusión del reparto agrario. Desde ese momento una meta importante sería revertir el minifundismo brindando libertad para disponer de la tierra social y poder generar economías de escala; la reactivación del campo, se dijo, sólo se logrará si se da seguridad jurídica al posesionario de la tierra y se permiten formas de asociación que antes no eran posibles.

En su dimensión política la reforma pareció marcar el fin de la tutela gubernamental sobre los ejidatarios, pero sobre todo fue importante la concepción ideológica subyacente que pretendió que el ejido funcionaría mejor si se le dejaba expuesto a las leyes del mercado con intervenciones del Estado que sólo cumplieran funciones complementarias. Su implementación, además, representaba una adecuación de las leyes nacionales orientadas a la participación de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que en esas fechas se discutía como una opción absolutamente favorable para el desarrollo económico nacional.

En varios sentidos era una reforma necesaria, pero en muchos aspectos más resultó incompleta. Era necesario por ejemplo, dar fin a la prohibición de la venta y arrendamiento de la tierra que eran ya una práctica bastante extendida; contrarrestar los cacicazgos ejidales para en su lugar favorecer la faceta del ejido como órgano de representación campesina; y concluir el reparto permanente de tierra. Pero al mismo tiempo, como incluso el mismo Gustavo Gordillo -quien intervino en las discusiones de la reforma como funcionario de la Secretaría Agricultura y Recursos Hidráulicos- lo apuntó, la reforma del ejido (debería) articula(r) una reforma política, una reforma económica y una reforma social, con lo que se estaría hablando de una nueva reforma agraria (énfasis nuestro). La ausencia de esta nueva reforma ha impedido alcanzar los objetivos de modernización del campo, como lo prueban numerosos estudios y las propias

declaraciones de los productores agrícolas que demandan una revisión de la reforma¹⁴.

No puede negarse que la realidad rural y las leyes agrarias ya estaban desfasadas, que algunos sectores de la economía primaria sí se han visto beneficiados con la reforma y que ha ocurrido cierta redistribución de la propiedad y del control de los recursos naturales; pero también es cierto que los efectos globales se han concretado en un campo mexicano mucho más heterogéneo.

Ahora bien, aunque en ninguna parte de la iniciativa para la reforma se menciona el ámbito urbano, el decreto correspondiente, y posteriormente la Ley Agraria (LA), tienen que retomarlo. La disposición que permite cambiar el status de la tierra de propiedad colectiva a individual le confiere al campesino una condición de sujeto activo en relación a la urbanización, diferente al que antes tenía, lo cual provocó una serie de temores sobre sus efectos posibles en el crecimiento urbano. Destacaron sobre todo las observaciones en el sentido de que ocurriría una venta y urbanización masiva de las parcelas ejidales con amplia participación de inversionistas privados, lo que necesariamente llevaría a un crecimiento irregular todavía mayor al que ocurrió con anterioridad a la reforma.

No se dio la venta indiscriminada de tierras ejidales como se dijo -ni en el campo ni en la periferias urbanas-, por varias razones. Por el momento únicamente

¹⁴ Rello, Fernando (1996). “La privatización del ejido; ¿Una contrarreforma agraria?”, Investigación Económica, 215.

mencionaremos que en parte se debe a que varias disposiciones legales evitan que sea un proceso sencillo. Es decir, la venta de las parcelas con fecha posterior a la reforma al artículo 27 y a la publicación de la Ley Agraria no constituye una transacción válida en términos jurídicos si no se somete a las nuevas disposiciones.

En efecto, el artículo 87 de la Ley Agraria, señala que "cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, **reglamentos** y planes vigentes en materia de asentamientos humanos".

Posteriormente en la LGAH de 1993, en su artículo 38, se declara que el "aprovechamiento de áreas y predios ejidales y comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras de asentamiento urbano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en esta ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios".

1.3.3 NUEVAS DISPOSICIONES LEGALES Y SU APLICACIÓN EN MÉXICO.

La disposición más relevante por sus implicaciones tanto para el sector agrario como para el urbano, es el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE); su finalidad es dar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a los integrantes de los ejidos del País, mediante la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos sobre tierras de uso común, o ambos, según sea el caso, así como los títulos de solares urbanos, a favor de todos y cada uno de los individuos que integran los ejidos del país que así lo soliciten (Procuraduría Agraria, s/f).

Así el PROCEDE, que se puso en marcha el 10 de marzo de 1993, no representa la privatización de las tierras ejidales ya que sólo persigue su regularización mediante la expedición y entrega de los certificados y títulos correspondientes (la privatización en todo caso es posterior). La cobertura del programa es de 29 mil 951 ejidos y comunidades agrarias que agrupan a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, así como a 4.6 millones de parcelas y 4.3 millones de solares urbanos. La superficie de los ejidos representa el 50% del territorio nacional y la población ocupante representa a poco más del 25% del total de los habitantes del país. Entre los beneficiarios se encuentran incluidos, además de los ejidatarios y comuneros, los avecindados y posesionarios.

Sumarse al Procede, sin embargo, no es una decisión individual de los ejidatarios, sino que es una decisión tomada en la Asamblea ejidal. A ésta se le convoca con

30 días de anticipación; en una primera convocatoria debe instalarse con las tres cuartas partes del total de los ejidatarios; las resoluciones se toman con las dos terceras partes de los ejidatarios que asisten, y debe estar presente un representante de la Procuraduría Agraria y un fedatario público.

A la Asamblea le corresponde delimitar las áreas de uso común, de asentamiento urbano y parcelado, y tomar la decisión de certificar la posesión de la tierra de la manera que más le convenga, cumpliendo todas las formalidades y requisitos que la ley establece. Estos procedimientos fueron los que en un principio generaron los comentarios sobre la privatización inminente del ejido, aunque posteriormente han sido considerados como un candado que permite al Estado mantener su control sobre el ejido, lo cual hace a la reforma no tan radical ya que las decisiones no se toman individualmente¹⁵.

Hasta marzo de 1998, se reportaba que 60% de los ejidos habían concluido su certificación, cuatro entidades federativas tenían una cobertura superior a 80%, quince entre 60 y 79%, siete entre 50 y 59% y cuatro menos del 50% (Procuraduría Agraria, 1998); aunque estos datos deben tomarse con precaución pues se han documentado retrasos en la mayoría de los Estados, como por ejemplo para el caso de Puebla¹⁶.

¹⁵ Azuela, Antonio y Peter Ward (1994). "Memorándum de Austin: la urbanización del ejido y el impacto de la reforma al art. 27 de la Constitución Mexicana", Revista Interamericana de Planificación, XXVII, 105.

¹⁶ Jones, Gareth y Rosaria Pisa (2000). "Public-private partnerships for urban land development in México: a victory for hope versus expectation?", Habitat International, 24.

El Procede no ha avanzado más rápido debido a controversias de linderos y carencia de documentación básica, así como por no ser obligatorio, entre otros motivos. No obstante, la obtención de varios tipos de apoyo en el campo están condicionados a la presentación de los certificados de posesión, como ocurre en el caso de los créditos.

Echar a andar el Procede requirió de cambios en el sector institucional agrario, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) mantuvo sus funciones de capacitación, organización, promoción del desarrollo agrario y el ordenamiento y regularización de la propiedad rural; pero se desconcentró la dirección del registro agrario nacional y se creó el Registro Agrario Nacional (RAN), con el propósito de eficientar las actividades de registro sobre las modificaciones de la propiedad de la tierra y los derechos sobre la misma. Asimismo, se crearon los Tribunales Agrarios (TA) y la Procuraduría Agraria (PA) como órganos especializados para la administración y la procuración de la justicia agraria.

En el sector institucional urbano el cambio más importante sobrevino en mayo de 1992 con la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) en Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) mediante la cual, a través del Programa de 100 Ciudades (P-100), se retoma la idea de constituir reservas territoriales para el desarrollo urbano, que hasta ese momento estaba relegada después del fracaso que en ese sentido había tenido el programa anterior encabezado por la Sedue. Este fue un momento importante porque significó, por una parte, la finalización del periodo de la planeación urbana coordinada a nivel

nacional en forma centralizada; por otra parte se cristalizó con el P-100 la fase de descentralización de funciones planificadoras a las ciudades, como se había previsto en la legislación en 1983.

Las reacciones dentro del grupo de instituciones urbanas a las reformas constitucionales de 1992 y al PROCEDE, sin embargo, no se dieron con la rapidez necesaria, pues fue hasta que inició el sexenio 1995-2000 que volvió a integrarse un programa de reservas territoriales con cobertura nacional como parte de un programa de incorporación de suelo al desarrollo urbano. Esta vez sin embargo, aparecen métodos novedosos para extender la zona urbana ejidal, los cuales presentaremos en la sección siguiente.

1.4 Mecanismos para la conformación de reservas territoriales, desarrollo urbano y sus resultados.

1.4.1 ACCIONES PIONERAS DEL USO DE SUELO EN 1971 A 1982

Con anterioridad a las primeras acciones encaminadas a la conformación de reservas territoriales, la única línea de trabajo dentro de las medidas de gobierno relacionadas con la incorporación de suelo al desarrollo urbano dentro de la normatividad vigente tenía un carácter correctivo y básicamente consistió en la regularización de la tenencia de la tierra en colonias populares. Fue hasta 1971,

cuando se creó por decreto presidencial el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (INDECO), que se impulsaron por primera vez mecanismos de carácter preventivo.

Hasta 1978 el INDECO orientó sus tareas a la construcción de vivienda de bajo costo, fraccionamientos para trabajadores de bajos ingresos, y todo tipo de operaciones inmobiliarias. Se le facultó también para ser beneficiario de expropiaciones de tierra ejidal y comunal con lo cual, además de desarrollar programas de vivienda, pudo tramitar la dotación de servicios.¹⁷

De 1978 a 1982 al INDECO se le convirtió en agente inmobiliario federal con la finalidad de que regulara el mercado de suelo urbano en los centros de población, previendo las necesidades de crecimiento de cada uno y evitar así la formación de asentamientos irregulares¹⁸. En el año de 1982 el instituto se liquidó y sus delegaciones estatales se transformaron en institutos de vivienda que aún funcionan.

El organismo encargado de la regularización de los asentamientos humanos en terrenos ejidales desde 1973 fue el Comité (y Comisión desde 1974) para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett). Esta Comisión fue solicitante y beneficiaria única de expropiaciones agrarias para la regularización hasta 1979,

¹⁷ Aguado, Emma y Francisco Hernández (1997). “Tierra social y desarrollo urbano: experiencias y posibilidades”, Estudios Agrarios, 8.

¹⁸ Ídem.

cuando un nuevo decreto le obliga a coordinarse con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) e Indeco en las tareas de delimitación de las áreas ejidales a regularizar.

Las actividades de Indeco y Corett, si bien se orientaron a enfrentar problemas derivados del crecimiento urbano a nivel nacional, tuvieron un impacto marginal en razón de que no modificaron en lo más mínimo los procesos de expansión urbana ni contribuyeron a disminuir los daños al medio ambiente.

1.4.2 EL SISTEMA NACIONAL DE SUELO PARA LA VIVIENDA Y EL DESARROLLO URBANO, 1982 A 1988

Durante el sexenio presidencial de Miguel de la Madrid (1982 a 1988) se multiplican las críticas a la forma en que se venían enfrentando los problemas del crecimiento urbano. El cuestionamiento básico era que además de regularizar se requería una política de fondo que resolviera de raíz la falta de suelo para el crecimiento ordenado de los centros urbanos. Se creó el Sistema Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano (SNSVDU) al que en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-88 se le define como una línea de acción de carácter preventivo que haría posible el paso de la práctica de adquisición emergente, desarticulada, insuficiente y en ocasiones subordinada de tierra para programas públicos, a la generación de una oferta amplia, oportuna y autofinanciada de suelo urbano.

La Corett se mantuvo a cargo de las acciones de regularización y como beneficiaria de las expropiaciones para tal fin; la Sedue por su parte, sustituyó a la SAHOP y quedó a cargo del Programa Nacional de Reservas Territoriales y también se le facultó como solicitante y beneficiaria de expropiaciones de suelo ejidal. Ya el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda de 1978 y los planes urbanos estatales y municipales habían incorporado a su contenido las categorías de usos, destinos, reservas, aprovechamientos, áreas urbanizables y no urbanizables, etcétera; pero hasta ahora se generalizaba su uso.

El programa de reservas territoriales como es bien sabido, fracasó por varias razones. Con la finalidad de abreviar únicamente mencionaremos las de mayor peso y que tienen que ver tanto con su concepción como con los procedimientos.

En cuanto a procedimientos, la limitante principal fue la propiedad colectiva de la mayor parte de las tierras alrededor de las ciudades, la sujeción de ellas a las leyes agrarias dificultaba su cambio al régimen de propiedad privada y su control desde el derecho común (urbano). La única posibilidad de constituir reservas territoriales (RT) era mediante el recurso de la expropiación, lo cual requería del acuerdo y coordinación entre las burocracias del sector urbano representado por la Sedue, los gobiernos estatales, y la burocracia agraria representada por la SRA. Sin embargo, lo que predominó fueron conflictos interinstitucionales que impidieron la desincorporación ágil de los ejidos de su régimen de propiedad social y favorecieron en gran medida su ocupación irregular durante el proceso de expropiación.

Para los ejidatarios en lo individual, la opción de recibir una indemnización como resultado de la expropiación de sus tierras para constituir RT nunca fue más rentable que la venta ilegal de su propiedad. Vender en forma individual, por otra parte, ha sido una ventaja adicional.

En cuanto a su concepción y forma de ser presentadas en los planes de desarrollo urbano, las RT eran un añadido impreciso, considerando la total falta de referencias a los lineamientos específicos para su urbanización y a su necesaria vinculación con programas de infraestructura, vialidad y redes¹⁹. La zonificación territorial también tuvo efectos en la urbanización ilegal del ejido y en el fracaso del programa de RT, ya que la delimitación de la periferia urbana en áreas "urbanizables" y "no urbanizables" indujo una reducción en el precio de los terrenos de las "áreas no urbanizables" manifestándose en resultados totalmente contrarios a los perseguidos con la política de contención de la expansión urbana y de RT. El uso de la zonificación se constituyó en un aliciente para la ocupación irregular del suelo periurbano.

Otro aspecto adicional, que no puede considerarse resuelto en la actualidad, es que los planes de desarrollo urbano se han caracterizado por tener diagnósticos

¹⁹ Duhau , Emilio (1998). Hábitat popular y política urbana, México: UAM –A y Miguel Ángel Porrúa.

insuficientes, carecer de pronósticos precisos y basarse en metas muy generales²⁰

Al concluir el SNSVDU, los resultados estuvieron lejos de cubrir las expectativas generadas en su inicio, ya que de una meta de 66. 000 has de suelo a expropiarse entre 1983 y 1988 únicamente se logró hacerlo con la tercera parte.

1.4.3 CAMBIOS EN EL PERIODO PRESIDENCIAL 1989 A 2000

Con el cambio de sexenio se abandonó la opción de las reservas territoriales para concentrar las acciones en la regularización de la tenencia de la tierra. De hecho, el impulso que se le dio a la Corett en los primeros tres años (1989-1991) permitió regularizar un millón de lotes; la regularización fue una prioridad de la política urbana salinista como parte del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Según reportan Jones y Ward²¹, durante todo el sexenio salinista se expropió casi la mitad de la tierra para regularización de todo el periodo 1970-1994 y se emitieron cuatro veces más títulos de propiedad que en las tres administraciones previas juntas.

La periodización 1974-1990 y 1991-1997, indica claramente la importancia del trabajo de regularización de asentamientos ilegales por la Corett en el segundo periodo. Una desagregación de las acciones para los años correspondientes a la

²⁰ Garza, Gustavo (1999). "Globalización económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México", Estudios Demográficos y Urbanos, 12, 2.

²¹ Jones, Gareth y Peter Ward (1998). "Privatizing the Commons, reforming the ejido and urban development in Mexico", International Journal of Urban and Regional Research, 22, 1.

administración de Carlos Salinas y los que corresponden a Ernesto Zedillo nos indica que el 71% de los decretos de expropiación, el 77.3% de la superficie afectada por la regularización y el 66.8% de los títulos de propiedad entregados, se llevó a cabo durante la administración salinista.

Fue en los tres últimos años de la gestión de Salinas por cierto, una vez modificado el marco jurídico agrario y urbano, que los mecanismos para incorporar terrenos ejidales a proyectos de desarrollo económico y social se enriquecieron; la expropiación dejó de ser la única vía ya que por primera vez se verificó una asociación entre ejidatarios, gobierno local e inversionistas en una ciudad de la frontera norte (en San Luis Río Colorado, Sonora, el 30 de julio de 1992). Este mecanismo es ahora una de las opciones con que cuentan los gobiernos de los Estados, los gobiernos de los municipios y los ejidatarios e inversionistas privados para transformar la propiedad ejidal en propiedad privada.

En el caso de la regularización de asentamientos humanos en tierra ejidal también hubo cambios ya que además de Corett, la Asamblea ejidal queda facultada para realizar dicho trámite. Asimismo, el artículo 38 de la LGAH facultó a la Asamblea para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento al destinar el área a asentamientos humanos.

Por otra parte, y para superar los conflictos que tradicionalmente han dificultado las expropiaciones a la Corett, se habilitaron comisiones de desarrollo urbano en los Estados y municipios. Estas se abocan a gestionar acuerdos que permitan a

los ejidatarios incorporar por sí mismos sus tierras al desarrollo urbano dentro del marco legal.

Otro cambio notorio en relación a la expropiación fue que cualquier inversionista privado podría promoverla de acuerdo con la ley agraria, aunque la SRA ha establecido de manera informal que ningún particular puede hacerlo, obligando a la intervención de los gobiernos de los Estados para cubrir ese papel.

En suma, las reformas constitucionales del sexenio salinista, y los ajustes en las instituciones, han servido para que paulatinamente el sector institucional urbano y los gobiernos locales vayan tomando el control de la gestión del suelo en las periferias urbanas.

1.4.4 NUEVAS FORMAS DE INCORPORACIÓN DE SUELO SOCIAL

Con base en los lineamientos de la Ley Agraria y de la Ley General de Asentamientos Humanos, y de que el PROCEDE avanza en el proceso de certificación de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, se han puesto en marcha nuevos mecanismos para incorporar legalmente suelo al desarrollo urbano. Estos procedimientos de incorporación de suelo son equivalentes a la conformación de reservas territoriales, aunque sólo son considerados así hasta 1996 cuando se crea un programa a nivel nacional en donde quedan incluidos todos; dicho programa es conocido como PISO.

En efecto, el Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (PISO) es el resultado de una de las líneas de acción del Programa 100 Ciudades ya actualizado, el cual se deriva a su vez del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000. La línea de acción se denomina Incorporación de Suelo al Desarrollo Urbano, y tiene como objetivo lograr la disponibilidad del suelo necesario en las ciudades para satisfacer los requerimientos de vivienda, de equipamiento urbano y de la propia expansión.

Las actuales disposiciones para incorporar suelo ejidal se basan en los siguientes esquemas: a) expropiación, b) asociación (joint-ventures), c) compra-venta y d) enajenación de bienes federales.

a) Expropiación concertada de bienes ejidales y comunales

Es un acto de autoridad fundamentado en una causa de utilidad pública. Se aplica indistintamente a las tierras parceladas del ejido, a las tierras de uso común y a las superficies para el asentamiento humano. Se promueve la concertación con el núcleo agrario con la finalidad de evitar la oposición que generalmente ha manifestado en el pasado y así acelerar su conclusión. La concertación es la novedad que distingue a esta modalidad de las expropiaciones anteriores; se puede concertar para dedicar las tierras a proyectos nuevos de urbanización, o para separar áreas de crecimiento de poblados en regularización.

b) Adopción de dominio pleno

Es el único mecanismo mediante el cual la tierra de propiedad social se privatiza; pero la adopción del dominio pleno solamente aplica a las tierras parceladas del ejido y no a las tierras de uso común ni a las tierras para asentamiento humano. Es una decisión que toman los ejidatarios individualmente, aunque ya una vez concluido el PROCEDE que, como se recordará, es una decisión de la Asamblea ejidal. Cuando se ha adoptado el dominio pleno los titulares del suelo pueden comercialarlo de manera directa. Las autoridades urbanas, sin embargo, manifiestan su preferencia porque los ejidatarios aporten la tierra de uso común a sociedades inmobiliarias y no que la enajenen directamente a terceros no ejidatarios, por temor a que no se desarrollen dentro de la normatividad urbanística, como de hecho ocurre.

c) Aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles (inmobiliarias ejidales)

Es la modalidad de incorporación preferida por la SEDESOL y la Procuraduría Agraria. Es producto de una decisión de la Asamblea ejidal aplicable a las tierras de uso común y consiste en la posibilidad de asociación de los miembros del núcleo agrario en lo individual o como persona moral. La asociación se puede dar con los sectores público, social y privado.

Los primeros esquemas para constituir lo que en un principio se llamaron compañías ejidales de desarrollo urbano se dieron entre 1992 y 1994 como pruebas piloto en quince ciudades del país; también se les ha denominado joint-ventures. La participación del sector privado en el ejido, sin embargo, no es nueva,

ya que la modalidad de permuta que hasta 1971 permitía adquirir tierra ejidal en una ciudad a cambio de otra de características parecidas en otro lugar, sirvió para que desarrolladores privados construyeran complejos turísticos, parques industriales y vivienda no popular.

d) Enajenación de bienes federales

Se trata de terrenos propiedad de la Federación que los gobiernos estatales y municipales, previo dictamen de la SEDESOL, solicitan para ser utilizados en programas de desarrollo urbano y vivienda. Deben contar con un programa financiero que permita destinarlo a vivienda de interés social para personas con ingresos máximos de 4 veces el salario mínimo vigente. En este caso, la superficie que abarcan en las diferentes ciudades no representa un porcentaje significativo.

1.5 Nuevos mecanismos para el resultado de reservas territoriales y uso de suelo.

La puesta en marcha de los mecanismos de incorporación de suelo arriba señalados han tenido resultados muy variados en cada caso. Dichos avances, a pesar de no ser en la medida de lo esperado, han sido posibles gracias al reposicionamiento de las instituciones urbanas.

1.5.1 REPOSICIONAMIENTO DEL SECTOR INSTITUCIONAL URBANO COMO EFECTO DE LA REFORMA.

La reforma al artículo 27 en opinión de Jones y Ward²², al no imponer la obligatoriedad de la privatización del ejido y dejar al Estado el control de los mecanismos para la desincorporación de las tierra ejidales de ese régimen, representa el sostenimiento de la regulación estatal bajo nuevas formas. Dentro de las distintas dependencias reguladoras del gobierno federal sin embargo, se da un cambio en el balance de poder entre los sectores agrario y las agencias de planeación urbana.

Por una parte, los Gobiernos Municipales y Estatales han ganado una participación más activa en la ejecución de las acciones de urbanización del ejido, las cuales seguían con anterioridad una ruta agraria. La SEDESOL por otra parte, ha abierto canales para controlar las rutas de incorporación de la tierra ejidal y comunal a usos urbanos.

La señal más reciente del reposicionamiento de las instancias urbanas es que la Corett, que hasta febrero de 1999 pertenecía al sector agrario, ha sido sectorizada en la Secretaría de Desarrollo Social, con lo cual se fortalece la coordinación interinstitucional entre ambas entidades. La sectorización implica que la Corett, además de que continúe y fortalezca sus tradicionales actividades de

²² Jones, Gareth y Peter Ward (1998). "Privatizing the Commons, reforming the ejido and urban development in Mexico", *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, 1.

regularización de la tenencia de predios ejidales, ahora pueda adquirir terrenos desocupados de propiedad Federal, Estatal, Municipal y aun privada, además de ejidales.

La Corett se constituye así en una instancia que articula los ámbitos institucionales urbano y agrario, y que impulsa un trabajo más cercano con los Gobiernos Municipales y Estatales, con quienes debe coordinarse para impulsar proyectos específicos de construcción de vivienda popular o para crear reservas territoriales. De alguna manera, la sectorización se da como efecto de que las sociedades entre el sector ejidal y el capital privado iniciadas en 1992 han tenido poco eco, y de que el programa PISO tampoco ha cumplido las expectativas puestas en él; de esta forma, la participación de las entidades gubernamentales sigue siendo fundamental.

En suma, la sectorización de Corett es sólo una medida dentro de un conjunto mayor de acciones que son necesarias, mientras que el programa PISO está lejos de cumplir con las metas de constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano.

1.5.2 EL PISO (PROGRAMA DE INCORPORACIÓN DE SUELO SOCIAL AL DESARROLLO URBANO) COMO EJEMPLO DE UN FORTALECIMIENTO INCONCLUSO DEL SECTOR URBANO Y DE LAS INSUFICIENCIAS DEL MÁS RECIENTE PROGRAMA PARA CREAR RESERVAS TERRITORIALES.

El programa PISO es una muestra del paso del control del proceso urbano ejidal desde el sector agrario (SRA) al sector urbano (SEDESOL y gobiernos municipales). PISO surge en el año de 1996 e involucra la participación del gobierno federal a través de la SRA, SEDESOL y otras dependencias normativas como Corett. En cada entidad federativa el ejecutivo local coordina el programa con apoyo de las representaciones locales de las dependencias federales mencionadas antes y de otras dependencias municipales relacionadas directamente con el desarrollo urbano.

PISO pretende inducir de manera planificada y preventiva la incorporación ágil y concertada de suelo ejidal y comunal para ser considerada en oferta legal al servicio de instituciones públicas, sociales y privadas de vivienda y desarrollo inmobiliario y así dar acceso a costos accesibles a tierra apta para la promoción, construcción y venta de vivienda de interés social, equipamiento urbano y desarrollo regional; los mecanismos para lograrlo son los anteriormente descritos.

Para que se ponga en marcha el programa se requiere del establecimiento de un convenio entre instancias federales y locales; de éste resulta un Comité estatal de incorporación de suelo, con un presidente, un secretario técnico y vocales ejecutivos. El presidente es el gobernador del Estado, el secretario es el delegado estatal de Corett y las vocalías son ocupadas por representantes estatales de SEDESOL, SRA, PA y RAN.

Mediante PISO, los Gobiernos Estatales y Municipales abrirían y clasificarían una relación de predios ofertados legalmente, con usos y destinos autorizados, la forma de conversión decidida, y los precios base y las condiciones y requisitos para acceder a los mismos; esta bolsa sería pública y coordinada por el área designada por el Gobierno Estatal. Cabe mencionar que dicha bolsa de suelo se ofertaría sólo si los ejidatarios no deciden, por si mismos o en combinación con sus eventuales socios, qué hacer con el suelo; una alternativa por la que estos agentes pueden optar es el desarrollo de proyectos urbanos no habitacionales o acciones de vivienda para sectores medios de la población; de ser ese el caso, no tendría caso la oferta pública del suelo.

Para que en cualquier Estado de la república pueda establecerse un convenio ha de cumplir los siguientes requisitos: 1) ser parte de las 116 ciudades incluidas en el Programa de 100 Ciudades, 2) tener autorizados o inscritos en el registro público de la propiedad sus programas y planes de desarrollo urbano municipal, 3) que sus núcleos agrarios cuenten con certificados de derechos agrarios, o bien que el comité estatal solicite que se realicen las acciones necesarias para la incorporación de suelo social al desarrollo urbano.

La meta de PISO al año 2.000 era incorporar 150 mil hectáreas en las 4 grandes zonas metropolitanas y 116 localidades del programa 100 Ciudades y en ciudades de prioridad estatal. De las 150 mil hectáreas 101 mil son de origen ejidal y comunal; es por ello que en los registros de avances del programa se consideran

los mecanismos descritos de expropiación concertada, regularización, dominio pleno e inmobiliaria ejidal.

El mecanismo más eficiente para incorporar suelo ejidal al desarrollo urbano sigue siendo la expropiación. Más de la mitad de la superficie expropiada sin embargo, es para programas de regularización de asentamientos irregulares por lo cual no puede ser considerada reserva territorial. Las que si pueden considerarse reservas territoriales son las casi doce mil hectáreas expropiadas de manera concertada y las seis mil cuatrocientas hectáreas contabilizadas bajo la modalidad de inmobiliarias ejidales, que juntas representan el 29% de la superficie total registrada por el programa PISO como de incorporación al desarrollo urbano desde 1996 hasta mediados de 1999.

El 26.4% representado por la superficie expropiada para regularización no cumple por lo tanto con los criterios de incorporación con fines preventivos, que es la intención de las reservas territoriales. Con la superficie considerada bajo la modalidad de dominio pleno por otra parte, no se sabe que parte de ella ha sido incorporada efectivamente al desarrollo urbano; es muy poco probable que las 27 mil hectáreas reportadas se encuentren urbanizadas, ya que el dominio pleno se obtiene con la conclusión del Procede que representa la obtención de certificados de propiedad parcelaria para los ejidatarios y no los obliga a vender la tierra. Además, el mecanismo preferido por las autoridades urbanas para que los ejidatarios transfieran sus tierras a terceros es mediante las inmobiliarias ejidales, que ha sido el renglón en el que se han tenido menos avances.

Los mecanismos más eficientes hasta el momento son aquellos en donde los gobiernos municipales y estatales tienen fuerte participación o los terrenos tienen un destino para usos colectivos. El mecanismo menos eficiente por el contrario, es aquel donde participa el sector privado.

1.5.3 EL CASO DE LAS INMOBILIARIAS EJIDALES.

Considerando únicamente el caso de las inmobiliarias que es para el que existe información, los desarrollos urbanos así impulsados no satisfacen necesariamente la demanda de los sectores sociales de más bajos ingresos, a los cuales se debe en gran medida el crecimiento irregular y anárquico de la mayoría de las ciudades. Por el contrario, el objeto de las inmobiliarias ejidales en marcha hasta 1999 ha sido crear desarrollos para población de ingresos medios y altos, clubes hípicos y de golf, turismo, y parques industriales.

De los poco más de mil cien ejidos que existen alrededor de las grandes ciudades, sólo en dieciocho se han puesto en marcha inmobiliarias ejidales y únicamente en 13 entidades. Jones y Pisa²³, encuentran las limitantes que a continuación se mencionan, en el funcionamiento de las inmobiliarias ejidales.

- Tienen una estructura mercantil inadecuada, en donde no hay suficientes incentivos económicos para el ejidatario; éste se encuentra en desventaja frente a

²³ Jones, Gareth y Rosaria Pisa (2000). "Public-private partnerships for urban land development in México: a victory for hope versus expectation?", Habitat International, 24.

los inversionistas privados al poseer menos del 50% del capital de la sociedad; no recibe los beneficios económicos en un tiempo razonable; y los riesgos no se comparten de forma equitativa.

- Hay falta de transparencia y vigilancia post-contrato. Los ejidatarios no tienen suficiente participación en los consejos de administración y la información no les es dada a conocer. Por el lado contrario, las decisiones tomadas mediante asamblea ejidal pueden más adelante ser cambiadas por otra asamblea cuando se dan los relevos de representantes.

- A pesar del apoyo político a las inmobiliarias, resulta muy complicado institucionalizar la cooperación de agentes informales ordinarios dentro de la planeación formal y administrativa.

- No se aumenta la oferta de suelo para vivienda en general ni para los sectores de bajos ingresos. Así, no se eleva la eficiencia del mercado de tierra, ni se alcanzan relaciones público-privadas más efectivas.

- Algunos municipios no están preparados para adoptar los nuevos métodos de administración de la tierra implícitos en las sociedades.

- Finalmente, los cambios en el gobierno son más lentos que las demandas sociales y los cambios en el sector privado.

En síntesis, los beneficios de la desregulación del ejido para el ejidatario son sólo aparentes, en tanto que no se le permite tomar decisiones de manera individual. Para algunos autores, la reforma al artículo 27 proveyó al Estado con un arsenal de mecanismos más eficientes y menos hostiles de intervención en relación al pasado inmediato²⁴, que le permiten mantener su control sobre los núcleos agrarios. Un ejemplo es la sujeción del ejidatario a las decisiones de la Asamblea, lo cual representa un fuerte candado para la liberación efectiva del mercado de tierras periurbanas. No es de extrañar en este sentido que el Estado siga protegiendo los derechos de propiedad de los ejidatarios cuando estos han vendido ilegalmente su parcela después de la reforma, y que siga promoviendo programas de regularización de la tenencia en dichos casos.

El trato indiferenciado hacia los ejidatarios e inversionistas privados no ha convencido a ninguno de los dos para desarrollar proyectos urbanos de gran envergadura, salvo casos aislados en donde el sector gubernamental ha tenido una participación muy activa. Hay en este sentido, todavía fuertes limitantes para un mayor involucramiento del sector privado con los ejidatarios, que van desde la falta de crédito disponible, pasando por la desconfianza mutua, la falta de experiencia y conocimiento detallado de la normas vigentes; hasta iniquidad en los beneficios para los participantes en sociedades inmobiliarias, por ejemplo.

²⁴ Jones, Gareth y Peter Ward (1998). "Privatizing the Commons, reforming the ejido and urban development in Mexico", *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, 1.

Las asociaciones entre el sector gubernamental y los ejidatarios por su parte, adolecen de la imposibilidad del Estado para fungir como financiador de los proyectos. Y en el caso de los ejidatarios que desean actuar individualmente, sujetarse a las normas les llevaría a elevar los precios de sus terrenos y por tanto a salir del mercado popular al que siempre han servido.

1.5.4 OTROS RESULTADOS, NUEVAS FORMAS DE ILEGALIDAD.

La misma SEDESOL²⁵, reconoce que ha surgido una nueva irregularidad como resultado de la interpretación dolosa de la Ley Agraria, lo cual se suma a las ventajas económicas que siempre ha tenido la urbanización ilegal tradicional. La nueva irregularidad se presenta después de la certificación del PROCEDE, al hacer pasar a los certificados como comprobantes de propiedad privada, cuando en realidad no lo son, además de que ello no permite cumplir la normatividad urbana. En los casos en que el ejidatario haya recibido el dominio pleno de sus parcelas, pero incumpla nuevamente las normas de urbanización, se convierte, en palabras de Varley²⁶, en subdivisor ilegal de tierras de propiedad privada²⁷.

Lo anterior está relacionado con el atraso en que se encuentran las formas de operación de los registros públicos de la propiedad, que con frecuencia permiten

²⁵ SEDESOL (1999). Incorporación del suelo al desarrollo urbano, Ciudad de México: Dirección General de Desarrollo Urbano.

²⁶ Varley, Ann (1995). "The urban ejido and the Article 27: a regressive reform?" Mimeo.

²⁷ Jones, Gareth y Peter Ward (1998). "Privatizing the Commons, reforming the ejido and urban development in Mexico", International Journal of Urban and Regional Research, 22, 1.

que se inscriban predios ejidales como propiedad privada, cuando en realidad no lo son.

Todo lo anterior conduce ineludiblemente a llevar a cabo dos tareas que consideramos indispensables: por una parte es necesario replantear el concepto mismo de reservas territoriales y, derivado de ello, los mecanismos mediante los cuales se constituyen; por otra parte, se debe completar la reforma municipal iniciada desde los años ochenta, de manera que los gobiernos locales cuenten con una verdadera capacidad para gestionar su desarrollo urbano en este caso.

1.6 Hacia un replanteamiento de las reservas territoriales y un fortalecimiento de la gestión Municipal del desarrollo urbano.

En un sentido amplio la reserva territorial es toda superficie colindante con el área urbana de un centro de población o dentro de éste, que sea susceptible de ocuparse óptimamente si no está construida, o de renovarse y densificarse si ya lo está. Así, la ciudad es una reserva en sí misma. La idea subyacente es que en función de la ubicación particular de una superficie dentro de la estructura urbana de la ciudad, de la capacidad de soporte del suelo, del impacto ambiental diagnosticado, y de las normas urbanísticas vigentes, la incorporación planificada del suelo para el crecimiento y regeneración urbana permita potenciar el espacio como un recurso al servicio de las necesidades colectivas y que al mismo tiempo sea funcional a los requerimientos de desarrollo económico de la ciudad.

No se trata de contravenir a la LGAH de 1993 en la que se les define como "áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento", sino de enriquecer su concepción. De hecho, esta última resulta una definición útil pensando en la importancia de incidir sobre la orientación de la expansión física de las ciudades. En todo caso, la definición legal de reserva viene a ser reforzada por otras categorías que permiten contar con la posibilidad de generar espacios para las diferentes necesidades de crecimiento que se dan en cualquier ciudad.

En el caso anterior se encuentran las nociones de destinos (fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población) y usos (fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población). Las áreas que integran y delimitan un centro de población, sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo, están consideradas en la zonificación territorial de la ciudad.

La importancia de la zonificación se deriva de que constituye un referente público obligado tanto para autoridades gubernamentales como para los habitantes de la ciudad, con lo cual se limitan las posibilidades de un manejo discrecional de la normatividad por parte de la autoridad y se imponen ciertos límites y modalidades a la propiedad privada. Se consideran asimismo, disposiciones legales que permiten modificar la zonificación territorial confiriéndole flexibilidad a la gestión urbana del suelo y al mismo tiempo legitimando la planeación territorial como un instrumento eficaz.

Algo que no está considerado en la definición oficial de RT y que ampliaría el horizonte de actuación de los gobiernos locales en sus tareas de planificación y gestión de los usos y destinos del suelo, es que el suelo es un recurso finito, aunque al mismo tiempo polivalente; es decir, que hay que tener presente la noción de reciclado urbano como una acción de mejoramiento o de sometimiento de una zona a un nuevo proceso de desarrollo urbano para aumentar coeficientes de ocupación y utilización del suelo, reotificación o regeneración (Mercado, 1997: 134 ó el art. 7 fracción xxvii de la Ley de Desarrollo Urbano del D.F.).

Hay que incorporar a la definición de reservas territoriales la idea de reciclado urbano e introducir de esta manera una noción de largo plazo que conlleve al redimensionamiento de la superficie total disponible para el crecimiento futuro de las ciudades.

Lo anterior implica que la política de conformación de reservas territoriales tiene que articularse con los programas de vialidad y transporte urbano y con los planes de desarrollo económico. Asimismo, es fundamental no dejar de lado los aspectos operativos como son la modernización de los sistemas de administración municipal; la programación, ejercicio y vigilancia del presupuesto; y eficientar el trabajo de las oficinas locales del registro público de la propiedad y del catastro. Algunos de esos aspectos, ciertamente, aun cuando de forma muy reciente, ya son considerados.

Ahora bien, el meollo del asunto en el caso de las RT está en su disponibilidad -no física sino legal-. Anteriormente sólo eran consideradas reservas aquellas superficies libres de ocupación que eran gestionadas vía participación gubernamental; en la actualidad se ha abierto la participación a los empresarios privados. Se salva así el impedimento jurídico anterior a la reforma de 1992 al art. 27 constitucional, pero se introduce un conflicto en cuanto a las facilidades y/o candados para la efectiva participación del sector privado y de los ejidatarios.

Desde nuestro punto de vista, existe una sobrerregulación estatal que impide una circulación expedita de la superficie necesaria para el crecimiento urbano controlado. En otras palabras, una limitación importante que enfrenta actualmente la política de reservas territoriales, más que su constitución como tales, es que no se ha encontrado la forma de generar una oferta controlada de suelo. El Estado debe reservarse la tarea de garantizar la generación de oferta de suelo para atender la demanda de la población de más bajos ingresos, y dejar que la iniciativa privada haga su parte y cumpla con los requerimientos urbanísticos y demás condiciones de la planeación.

Una fórmula con probabilidades de enfrentar con éxito la urbanización popular como se ha dado hasta ahora, deberá ser una participación conjunta de autoridades, propietarios del suelo e inversionistas en el sector inmobiliario, para generar ofertas diferenciadas de suelo y salvar la paradoja de que la oferta legal de suelo provoca la elevación de su precio. Una de las razones del fracaso del programa de reservas territoriales durante la gestión de Miguel de la Madrid fue

precisamente que el precio de las reservas territoriales constituidas nunca mejoró el de la venta ilegal del ejido.

Hasta el momento, si se quiere ver así, la forma más eficiente para incorporar suelo al desarrollo urbano no es la propuesta del Estado sino el mercado privado (fuera del programa PISO obviamente), cuando la tenencia de la tierra es privada y no social. La única salvedad del caso es que no incide en la demanda del amplio sector popular; pero por eso proponemos que se trabaje en una oferta diferenciada del suelo, en donde al Estado le correspondería gestionar aquella necesaria para proyectos populares, como de hecho lo ha venido haciendo, y en el caso de la propiedad privada únicamente vigilar el cumplimiento de la normatividad.

En lo que atañe a la gestión de los gobiernos municipales, está pendiente la superación de sus deficiencias técnicas y financieras. Empero, si bien el diagnóstico es correcto, la superación de tales problemas resulta bastante compleja.

Algunos autores^{28, 29} han sido precisos en identificar los principales campos de la administración municipal donde son necesarios mayores esfuerzos. En el caso de las finanzas por ejemplo, el problema principal a enfrentar es que las

²⁸ Kyung-Hwan, Kim (1997) "Improving local government finance in a changing environment", Habitat International.

²⁹ Hernández, Carlos y Villagómez Alejandro(2000) "Participación del Sector privados en servicios municipales: el agua potable", Gestión y Política Pública, IX, 2.

responsabilidades de gasto sigan superando a las fuentes de ingreso. Esto tiene que ver con el monto de las transferencias y participaciones del gobierno central a los municipios, así como con la capacidad recaudatoria de estos últimos.

Pero el punto no termina ahí, ya que como bien puntualiza Kyun-Hwan³⁰ tan importante como la cantidad que representan las transferencias del gobierno central como parte de los ingresos totales de los gobiernos locales, es la compatibilización de las transferencias con las prioridades de gasto de los municipios beneficiarios. Aquí hay que decir que las altas tasas de crecimiento demográfico de la población y el excesivo crecimiento urbano juegan de manera permanente en contra de la capacidad financiera y administrativa de los municipios.

En el aspecto técnico, es muy importante contar con el personal y el equipo necesario para optimizar el desempeño de la administración municipal. Un caso muy claro en el ámbito urbano es el de las oficinas de catastro y del registro público de la propiedad, donde hace falta mucho trabajo para que pueda obtenerse un incremento en la recaudación de impuestos. Algunas de las tareas pendientes son la actualización de registros, de la cartografía utilizada, la profesionalización del personal, y la modernización de los sistemas de almacenamiento de datos.

³⁰ Kyung-Hwan, Kim (1997) "Improving local government finance in a changing environment", Habitat International.

De igual manera, se requiere mejorar los estudios diagnósticos y los planes de desarrollo económico municipal y vincularlos a la presupuestación, de tal forma que exista un control sobre las tareas pendientes y las que se van resolviendo.

En lo político, el municipio necesita mayor autonomía en el ejercicio del gasto y en la recaudación de impuestos. Pero al mismo tiempo es fundamental una correcta relación con el Gobierno central para que no haya cambios o interrupciones abruptas en la transferencia de recursos por cuestiones políticas. Las interrupciones debidas a problemas económicos difícilmente pueden eludirse³¹ (Kyun-Hwan, 1997).

Existen otro tipo de aspectos legales e institucionales que deben ser tratados, al igual que debe procurarse en todo momento un entorno macroeconómico estable (Hernández y Villagómez, 2000).³²

1.6.1 PERSPECTIVA DE ANÁLISIS EN EL DESARROLLO DE USO DE SUELO.

Los escenarios previstos al realizarse la reforma al artículo 27 constitucional no se han cumplido. ¿Por qué? Por la sencilla razón de que la modernización no se alcanza de un solo golpe, se realiza paso a paso, cada uno de los cuales

³¹ Kyung-Hwan, Kim (1997) "Improving local government finance in a changing environment", Habitat International.

³² Hernández, Carlos y Villagómez Alejandro(2000) "Participación del Sector privados en servicios municipales: el agua potable", Gestión y Política Pública, IX, 2.

responde a una decisión pero al mismo tiempo nos coloca ante nuevas rutas. Así, lo que se creyó un elemento definitivo que permitiría enfrentar con éxito los problemas del crecimiento urbano, resultó ser en realidad una acción básica que requiere ser apoyada con decisiones colaterales que tendrán que cubrir varias etapas, y que también tendrán que ser evaluadas con cierta frecuencia para hacer los ajustes necesarios.

Por el momento la urbanización ejidal mantiene muchos de los rasgos anteriores. Sigue siendo más rentable para los ejidatarios vender sus parcelas de forma individual, se participe o no en el PROCEDE, por la sencilla razón de que los beneficios se obtienen en el corto plazo y de que la ley sigue brindándoles protección.

Para que se le pueda hacer frente a la urbanización popular, con éxito, se necesita una gestión de los Gobiernos Federal y Locales que haga posible la generación de un mercado mixto de suelo para cubrir las demandas de los diferentes grupos sociales y de los sectores productivos. Esto conlleva dejar de pensar las reservas territoriales como producto de la forzosa participación estatal y permitir mayor libertad a los sectores social y privado.

Otro aspecto fundamental resulta el carácter inconcluso de las reformas municipales tendientes hacia la desconcentración administrativa y la descentralización gubernamental. Los gobiernos municipales no tienen autonomía financiera, dedican la mayor parte de sus recursos al gasto corriente y no al gasto

en inversión, no cuentan con personal capacitado, tienen sistemas administrativos deficientes y, finalmente, no han alcanzado la autonomía política suficiente.

En suma, el éxito de la planeación urbana post-reforma, depende de una variedad extensa de factores. Algunos tienen que ver directamente con las modificaciones al artículo 27 constitucional, pero otros más dependen del nivel de modernización y eficiencia que han alcanzado las burocracias locales a nivel municipal. Asimismo, resulta determinante el apoyo federal a las políticas y programas de ordenamiento territorial (lo cual dependerá de las orientaciones de política económica), así como la evolución económica del país, principalmente porque en los periodos de crisis el apoyo presupuestal se reduce al mínimo. Hay también otros factores más complejos que tienen que ver con la identidad de los pobladores rurales que ven en la tierra más su valor de uso, y en donde tiene más peso su sentido de pertenencia que el valor de cambio que aquella pudiera tener.

Los avances en la constitución de reservas territoriales permitirían un verdadero ordenamiento de las ciudades y una mejor gestión de su desarrollo. Lograrlo no es nada sencillo puesto que requeriría, en primer término, replantear el concepto de reservas territoriales y las formas mediante las cuales se constituyen; igualmente, sería necesario que los gobiernos municipales logaran articular el contenido y aplicación de los planes urbanos con la lógica de operación de los sectores popular e inmobiliario en las diferentes ciudades, y dar al mismo tiempo respuesta a las necesidades de inversión productiva. También, habría que considerar el ejercicio del presupuesto y la distribución del gasto. Sería necesario, asimismo,

garantizar que sean absolutamente claras las normas mediante las cuales se rigen los planes de desarrollo urbano vigentes y las instituciones a cargo lo suficientemente capaces de hacerlas respetar; influye desde luego cómo perciben la reforma los diferentes sectores sociales involucrados y en qué medida se acogen a ella.

Está claro que no ha concluido todavía la etapa de reconocimiento de derechos y obligaciones de las nuevas leyes y normas urbanas, y que por un buen tiempo veremos cómo conviven las viejas prácticas con las nuevas. Sin duda, estamos partiendo apenas de las bases de una estrategia de desarrollo urbano a largo plazo, que irá incorporando paulatinamente diversas adecuaciones. Una de las más importantes con toda certeza, tiene que ser el replanteamiento de las reservas territoriales o mecanismos de incorporación de suelo ejidal, que permita resolver una serie de paradojas que se han ido conformando. Es necesario en dicho sentido, generar mayor discusión que la habida hasta ahora.

1.7 Antecedentes Históricos del Uso de Suelo en el Estado de Hidalgo.

Con la finalidad, de argumentar el desarrollo que ha tenido el uso de suelo en nuestro Estado, y aterrizando el fundamento que le daba facultada al Estado para otorgar licencias del Uso del Suelo, se investigó por medio de una entrevista (investigación de campo) que se tuvo con un titular de la dependencia de “Promotora de Vivienda Hidalgo” antes “Instituto de Vivienda, Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos del Estado de Hidalgo”. Ing. Francisco Castillo

Almansa³³ comenta que por el decreto que existía por parte del entonces Gobernador del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, Lic. Manuel Ángel Núñez Soto³⁴, fundamentado en lo dispuesto en los art. 71, fracción primera y 73 de la constitución política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 1,4 y 32 del la Ley Orgánica de la Administración Publica de Estado de Hidalgo, se expide el decreto que crea al organismo publico descentralizado denominado Instituto de Vivienda Desarrollo, Urbano y Asentamientos Humanos del Estado de Hidalgo. Se crea este organismo para el desarrollo y la planeación urbana en el Estado de Hidalgo el cual con fundamento el decreto en 28 de junio de 1999.

1.7.1 DECRETO EN EL CUAL SE FUNDAMENTAVA EL USO DE SUELO POR PARTE DEL ISTUTUTO DE VIVIENDA, DESARROLLO URBANO Y ASENTAMIENTOS HUMANOS DEL ESTADO DE HIDALGO Y MUNICIPIO.

En el segundo apartado

Se considera como tarea fundamental del Ejecutivo Estatal, Instrumentar Planes y Programas de Desarrollo Urbano, Uso adecuado del Suelo, Reordenación Oportuna de los Asentamientos Humanos, Administración de las Reservas territoriales y Promoción de la Construcción y Financiamiento de Vivienda, que

³³ Castillo, Almansa Francisco. Subdirección de vivienda infraestructura y Reserva territorial (promotora de vivienda)

³⁴ Decreto del Instituto de Vivienda, Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos. Fecha de Publicación 24 de Junio de 1999, Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

permitan orientar las actividades de los sectores privado y social, así como la inversión estatal, en este rubro de la Administración Pública.

En el Quinto (apartado)

Que solo mediante el eficiente uso de Suelo es posible Planificar el Crecimiento de las Localidades mejorar la introducción de Servicios Públicos establecer límites y controles formales al crecimiento de las aéreas urbanas y propiciar la protección del medio ambiente, preservando los recursos naturales; por lo que se hace necesario definirlo mediante un análisis integral de las condiciones físicas y sociales del territorio, precisando además el adecuado marco normativo que lo regule.

1.8 Procedimiento para la obtención del uso de suelo por parte del Instituto de Vivienda desarrollo Urbano y Asentamientos Humano.

Se obtenía el uso de suelo mediante un proceso en el cual se solicitaba por medio de un escrito, la petición y determinación de dicho predio, el instituto determinaba por medio de una inspección la cual era verificar si el predio era ejidal o comunal y así mismo contemplar los usos y destinos que marcaba el plan de desarrollo urbano estatal, si el predio era factible para dicho uso se otorgaba la licencia de uso de suelo y así mismo una serie de restricciones en las cuales intervinieran dichas dependencias que tuvieran injerencia para su urbanización.

Con la reforma al art. 115 constitucional en el año 1999 (diciembre) se le faculta a los Municipios la administración del ayuntamiento diciendo “que no abra ninguna autoridad intermedia entre este y Gobierno del Estado”³⁵. Por tal motivo se efectúa una reforma al decreto de creación del Instituto de Vivienda, Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos. LIC. MIGUEL ANGEL OROSIO CHONG³⁶; GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DEL ESTADO DE HIDALGO EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE ME CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 71, FRACCIONES I, LII, Y 73, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE HIDALGO; 1,2, 4 Y 32 DEL LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE HIDALGO Y 1º,2º Y 10º DE LA LEY DE ENTIDADES PARAESTATALES DEL ESTADO DE HIDALGO; Y

SEGUNDO.- Que la referida norma, le confiere a esta secretaria la coadyuvancia con los Municipios, de conformidad con las leyes de la materia, en la planeación, control, administración de suelo, dictámenes de uso, destinos, reservas territoriales, provisiones de aéreas y predios que se expidan en el Estado tanto de obra pública como privada.

³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial, Trillas Decimoquinta edición 2000.

³⁶ DECRETO QUE MODIFICA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL DIVERSO QUE MODIFICA AL QUE CREÓ AL INSTITUTO DE VIVIENDA , DESARROLLO URBANO Y ASENTAMIENTOS HUMANOS, PUBLICADO EN EL PERIODICO OFICIAL DEL ESTADO DE HIDALGO EL 28 DE JUNIO DE 1999.

1.8.1 FACULTADES QUE LE ATRIBUYEN AL MUNICIPIO PARA REGULARIZACIÓN DEL USO DEL SUELO EN MINERAL DE LA REFORMA HIDALGO.

Con la facultad que nos confiere los Art. 8 y 115 fracción V, inciso (d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Decreto No. 021 que aprueba la “Minuta Proyecto de Decreto” por el que se reforma y adiciona al Art. 115 de la referida Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el periódico oficial el 30 de Diciembre de 1999; 1°,2,6,12,16, fracciones I, II, IV, VI, VIII, IX, 31 fracciones, I, II, IV, V, 40, 50, 52, 53, 54, 61, 63, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 88, y 89 de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Hidalgo; 113 fracción IV Y 115 fracción VII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo; Art. 29 fracción II Bando de Policía y Gobierno publicado en el Periódico Oficial el 16 de Agosto del 2004; Así como el “acuerdo de la Asamblea Municipal de fecha 18 de Agosto del 2004, donde el H. Ayuntamiento de Mineral de la Reforma aprueba que el Gobierno Municipal ejerza las atribuciones establecidas en los Ordenamientos Legales respecto a Autorizar, Controlar y Vigilar la Utilización del Suelo el Ámbito de su competencia, y del acuerdo de coordinación con el INVIDAH donde otorga la transferencia de facultades referentes al Uso de Suelo, y Art. Quinto del “decreto del programa de ordenamiento Urbano de la Zona conurbada Pachuca-Mineral de la Reforma”, publicado el periódico oficial de fecha 28 de Marzo de 1994.

CAPITULO II

Marco Conceptual del Municipio de Mineral de la Reforma

2,1 Los Asentamientos Humanos y Usos de Suelo en el Municipio de Mineral de la Reforma.

A partir de las recomendaciones de las Naciones Unidas en su conferencia de Habitat, a la tierra se le asigna una alta importancia para el desarrollo de la vida humana en tanto es el soporte fundamental para su permanencia y desarrollo, siendo éste el objetivo más importante de la política de asentamientos humanos. Es decir, al recurso suelo se le reconoce como un elemento imprescindible, que sustenta la formación social, política y económica de la sociedad.

El uso de suelo se refiere a la ocupación de una superficie determinada en función de su capacidad agrológica y por tanto de su potencial de desarrollo, se clasifica de acuerdo a su ubicación como urbano o rural, representa un elemento fundamental para el desarrollo de la ciudad y sus habitantes ya que es a partir de éstos que se conforma su estructura urbana y por tanto se define su funcionalidad.³⁷

Generalmente, el Municipio de Mineral de la Reforma³⁸ se asienta sobre terrenos de pendientes suaves y casi planas conformado por diferentes usos de suelo adoptados por la misma población que constituye dicha zona de estudio dentro de los cuales ubicamos , el uso de suelo habitacional, comercial, equipamiento, industrial, agroindustrial, baldíos urbanos, y por supuesto un componente sin duda

³⁷ Brundtland, G.H.(1987) Our Common Future Oxford University Press, Nuestro Futuro Común , Madrid Alianza Ed.(1988).

³⁸ PROGRAMA MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO MINERAL DE LA REFORMA, HGO.

importante como es el caso de la infraestructura; sin omitir aquellos barrios que se han desarrollado sobre las zonas más altas del Municipio que generalmente se presentan como asentamientos irregulares, tal es el caso de la Colonia "Los Gemelos", Santa Gertrudis, San Guillermo, San Lunes, El Tejocote, Velillo, Azoyatla, y la Colonia Amaque; estas dos últimas presentan asentamientos dispersos y baja densidad de población. El proceso de urbanización en las partes bajas ha sido el principal factor de crecimiento, el cual se basa en la división parcelaria que determina su trazo ortogonal bien definida y en las cuales, se empiezan a notar algunos asentamientos cercanos a estos de manera irregular; a su vez, es notoria una serie de industrias y empresas que están provocando, principalmente en esta zona, serios daños ambientales.

Particularmente este Municipio³⁹ se caracteriza por tener un desarrollo habitacional y económico alto-medio debido al establecimiento de zonas industriales de poco riesgo, como es el caso del parque industrial Canacintra y todas las empresas ubicadas a lo largo de la autopista Pachuca- Cd. Sahagún. Los núcleos de concentración asimismo, se encuentran dispersos, ya que el crecimiento de las áreas urbanas fomentadas por la vivienda de interés social, no cuenta con una homogeneidad ni estrategia conjunta, por lo que los actuales desarrollos, no tienen una relación de estructura urbana entre sí. Se presenta una notable influencia hacia la zona urbana de la Ciudad de Pachuca de Soto; en donde, los fraccionamientos han ido en aumento incrementando la problemática de la conurbación con dicha ciudad; por mencionar algunos: Fraccionamiento Forjadores, El Venado, Rinconadas del Venado, El Roble, Virreyes y Los Tuzos son los que presentan mayores problemas en cuanto a estructura urbana, infraestructura y ambientales.

³⁹ PROGRAMA MUNICIPAL DE DE DESARROLLO URBANO MINERAL DE LA REFORMA, HGO.

Se pueden definir dos patrones de crecimiento para el Municipio; uno considerado de consolidación del área urbana y otro determinado como expansión de los límites urbanos. El primero tiene características de ocupación de predios baldíos y de mayor densidad conforme aumenta el número de integrantes de la familia que requieren espacios para su desarrollo personal, el segundo es mediante la ampliación del área urbana quitando espacios a otros usos de suelo como el agrícola. Dentro de esto, el Municipio está conformado por localidades, colonias, ranchos, fraccionamientos, y parques industriales; sus características son las siguientes:

2.1.1 LOCALIDAD "LA HIGA".⁴⁰

La localidad de la Higa presenta un trazo de plato roto, sin embargo, posee dos ejes compositivos; se adapta a la topografía y a los elementos naturales y provocados por la intervención humana como, es el caso de los jagüeyes; no permite una sistematización de sus terrenos y calles y en ciertos casos, genera confusión para la orientación de los visitantes.

Se encuentra ubicada al sur del municipio colindando con parcelas con uso agrícola, las tendencias de crecimiento se realizan en especial alrededor de la actual área urbana-rural. Comienza a tener un impacto significativo con la creación de agroindustrias lo cual comienza a generar problemas de contaminación. El proceso de urbanización se está generando en base a la división parcelaria, lo que determina su trazo y desarrollo definidos por límites parcelarios y en las cuales se empiezan a notar algunos asentamientos irregulares principalmente al sur y sur-

⁴⁰ PROGRAMA MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO MINERAL DE LA REFORMA, HGO.

oriente de la localidad. Es por la carretera a Palma Gorda, prolongándose a la Higa y quedándose como una localidad aislada.

2.1.2 LOCALIDAD "PALMA GORDA".

Se encuentra ubicada al sur del municipio y alrededor de esta se encuentran las rancherías: La Providencia Chica, Rancho Palma Gorda, Rancho de la Soledad y Rancho de San Francisco. Se asienta sobre un terreno de forma REGULAR, el acceso es por la carretera a Palma Gorda como principal vía de comunicación y que intercepta al norte con Blvd. Las Torres. Presenta un trazo rectangular, sin embargo, el crecimiento desordenado y la integración del sector industrial y agro-industrial ha propiciado que, dicho trazo se vea afectado principalmente al norte y poniente de la localidad, generando en esta zona un trazo de plato roto. En general, la localidad presenta un crecimiento de estructuración línea! en relación a la vía férrea ubicada al poniente de la localidad, lo que ha generado esta aceleración de asentamientos, dicho problema es más notorio al poniente en dirección al Rancho de Providencia Chica, en donde el derecho de vía férrea ha sido rebasado y se están generando diversos asentamientos irregulares. El proceso de urbanización se está generando principalmente hacia el norte y poniente de la localidad.

2.1.3 "FRACCIONAMIENTO XOCHIHUACAN Y AMPLIACIÓN XOCHIHUACAN".

Estos fraccionamientos se encuentran en proceso de construcción, presentan un trazo rectangular que corresponde a la división parcelaria; se encuentra en un terreno con pendientes y rodeado de parcelas de cultivo agrícola; colinda al poniente con Rancho Grande, al norte con Rancho San Isidro y al este o noreste con la carretera Pachuca Cd. Sahagún, la cuál es la principal vía de comunicación y acceso; al sur colinda con la vía férrea.

2.1.4 "LA CALERA - RINCONADA LOS ÁNGELES, LOS GEMELOS Y SAN FRANCISCO VILLA".

Estas localidades, colonias y fraccionamientos se encuentran al sur-oriente del municipio; anteriormente, este suelo pertenecía al uso agrícola; la colonia Los Ángeles pertenece a un asentamiento irregular, mientras que La Calera a una colonia popular; Rinconada los Ángeles es un fraccionamiento de interés social conurbado con la antes mencionada colonia; mientras que Francisco Villa es una localidad que se encuentra a 850 metros de los límites con el área urbana de La Calera. La Calera presenta un trazo de plato roto, sin embargo, su morfología es lineal en relación a su acceso principal por medio de la calle que va de la Autopista Pachuca- Cd. Sahagún ingresando a un costado del Panteón memorial La Paz. Rinconada Los Ángeles presenta un trazo rectangular mientras que los Gemelos, no presenta un trazo definida conformado por la topografía y la división parcelaria. La localidad Francisco Villa presenta un trazo lineal en función a la vialidad de acceso único y que cruza todo el asentamiento.

12.1.5 FRACCIONAMIENTOS: "EL ROBLE, SAN JOSÉ, EL VENADO, I RINCONADAS DEL VENADO I Y II, VIRREYES I Y II, FORJADORES Y FRACCIONAMIENTO LOS TUZOS"

Estos fraccionamientos presentan un trazo rectangular, se encuentran ubicados en los límites con el municipio de Mineral de la Reforma y la Ciudad de Pachuca, conurbándose y generando la principal problemática en cuestión de delimitaciones, ya que al no tener bien definidos los límites municipales, se genera especulación en las distintas administraciones públicas sobre la regulación de estos predios. Esta zona en todo el municipio es la que ha presentado mayor cambio de uso de agrícola a habitacional, por lo que se requieren de medidas enérgicas en cuanto a políticas de regulación y control. El acceso es por la carretera Pachuca- Cd. Sahagún y el Blvd. Nuevo Hidalgo, ingresando por el Fraccionamiento "Los Tulipanes".

2.1.6 LOCALIDAD "AZOYATLA"

La localidad de Azoyatla está considerada como un asentamiento urbano-rural, presenta un trazo de plato roto con vivienda dispersa, en su mayoría denominado como habitacional-agrícola ya que la mayoría de los predios en donde se encuentran viviendas, se practican las actividades agrícolas dentro de los predios. Se encuentra al nor-poniente del municipio, considerado el área que presenta mayor densidad de población de la cual en su mayoría es habitacional, sin embargo, en general la actividad agrícola es la predominante. La tendencia de crecimiento se presenta en el poniente y oriente, esta última como

consecuencia del crecimiento producto de los fraccionamientos ubicados en el acceso.

2.1.7 "FRACCIONAMIENTO SAN CRISTÓBAL- LA PROVIDENCIA".

Estos fraccionamientos se encuentran en proceso de construcción, de esto, la Providencia se encuentra en su fase final, mientras que San Cristóbal está en proceso de construcción y ampliación a oriente del mismo. Ambos presentan un trazo rectangular que corresponde a la división parcelaria y a la morfología del terreno.

2.1.8 ZONA NORTE.- COL MILITAR, ÁVILA CAMACHO, SANTIAGO JALTEPEC, PUEBLO NUEVO, RÍO DE LA SOLEDAD, DOS CARLOS, SAN GUILLERMO LA REFORMA, SANTA GERTRUDIS, CALABAZAS Y COL. AZOYATLA.

Estas colonias presentan un trazo de plato roto conformado por las características del terreno, ya que estas colonias se encuentran ubicadas en las partes bajas de los cerros, La vivienda es tipo popular y se encuentra dispersa, integrada en zona de pastizales, agrícolas y de reserva; en específico, la Colonia Dos Carlos, San Guillermo, Pueblo Nuevo, Reforma, Santa Gertrudis y Azoyatla son consideradas como zonas de riesgo como consecuencia de actividades mineras antecesoras a la creación de estas colonias, en donde, en casos como es San Guillermo, aún se encuentran las instalaciones y los tiros de ventilación de los túneles.

2.1.9 ZONA PONIENTE.- FRACCIONAMIENTO COLINAS DE PLATA, SAN CRISTÓBAL, EL CHACÓN, LOMAS DEL CHACÓN, EL SAUCILLO, RANCHO DE CADENA, FRACCIONAMIENTO REFORMA, PARQUE INDUSTRIAL CANACINTRA Y FRACCIONAMIENTO S.P.A.U.A.H II.

La zona poniente está conformada por, el Fraccionamiento el PRI Chacón, Fraccionamiento San Cristóbal, Col. Jorge Lugo, Fraccionamiento SAHOP Chacón Lomas del Chacón; todas ellas presentan un trazo rectangular, cuyo acceso es por el boulevard Luis Donaldo Colosio, y en su mayoría es de uso habitacional acompañado por comercio en las principales vialidades. El poniente de esta zona lo conforma el Fraccionamiento Colinas de Plata ubicados en una zona que anteriormente tenía uso de explotación de tepetate y arena; a su vez el Fraccionamiento que se encuentra ubicado a un costado del parque Industrial Canacintra y que se encuentra en proceso de construcción. Al centro se encuentra la Colonia El Saucillo y Rancho de Cadena, colonias populares en su mayoría de autoconstrucción y con trazo en plato roto. Al Sur se encuentra el Parque Industrial Canacintra y Rancho de Cadena Grande, ambos en su mayoría Industrial y de servicios. Al poniente se encuentran los fraccionamientos Reforma, S.P.A.U.A.H y una extensa superficie designada al comercio e industria; la primera corresponde a un complejo de condominios de trazo rectangular; para toda esta sección el acceso es por la Autopista Pachuca Cd. Sahagún la cuál cruza esta zona. En su conjunto esta zona tiene una extensión de concentración urbana.

2.1.10 ZONA NOR.-PONIENTE.- VILLAS DEL ÁLAMO, VILLAS DEL ÁLAMO CAMPESTRE, ÁLAMO, ÁLAMO IMSS, PRIVADAS DEL ÁLAMO, RINCONADAS DEL ÁLAMO. RUSTICO, C.T.M., ABUNDIO MARTÍNEZ, Y FRACCIONAMIENTO PRIVADAS DE SAN JAVIER.

Estos fraccionamientos, excepto Colonia Abundio Martínez y Privadas de San Javier, son de reciente creación y pertenecen a vivienda del tipo interés social, interés medio y residencial. Aunados a estos fraccionamientos se encuentra la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y el C.E.U.N.I.

2.1.11 CABECERA MUNICIPAL "PACHUQUILLA"

La Cabecera municipal se encuentra ubicada al oriente del municipio, el acceso principal es por la Autopista Pachuca- Tulancingo como principal vía de comunicación y que forma una estructura urbana lineal en relación a esta; presenta densidad de población baja en su periferia, mientras que en el centro densidad alta; se encuentra rodeada de fraccionamientos de nueva creación. Se asienta sobre un terreno de forma regular que presenta un trazo de plato roto con vivienda dispersa, principalmente al norte de la localidad, en donde presenta también asentamientos irregulares. El proceso de urbanización se está generando principalmente hacia el norte y sur de la localidad, generando con ello, especulación en áreas agrícolas y crecimiento desordenado.

Aunque en su mayoría el suelo es habitacional, se presenta un importante crecimiento y superficie comercial, esto produce de la influencia del paso vehicular que existe por la autopista antes mencionada.

CAPITULO III

Bases Jurídicas

3.1 FUNDAMENTOS LEGALES PARA REGULARIZACION DEL USO DE SUELO EN EL MUNICIPIO DE MINERAL DE LA REFORMA.

El presente reglamento de uso de suelo como factor de desarrollo para el Municipio de Mineral de la Reforma, encuentra su marco legislativo que le da certidumbre jurídica, en una serie de disposiciones legales y leyes que se enmarcan dentro de los tres órdenes de Gobierno; es decir: Federal, Estatal y Municipal, dentro de los cuales en el presente reglamento se evalúan, analizando las disposiciones más sobresalientes en materia de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, y la definición de competencias, a efecto de que la Autoridad Municipal de Mineral de la Reforma encuentre el soporte constitucional para la toma de decisiones dentro de sus competencias y atribuciones vigentes puntualizando a continuación las siguientes:

3.2 MARCO JURÍDICO FEDERAL

3.2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La base jurídica Nacional para la regulación de los Asentamientos Humanos se enmarca en lo establecido por los precepto legales en los siguientes artículos 3, 25, 26, 27 párrafo III, 73 fracción XXIX-C, y 115 fracciones IV y V; en los que se señalan las facultades en materia de Planeación del Desarrollo Económico Nacional, del Sistema de Planeación Democrática, del Desarrollo Nacional de la Planeación Urbana, y la Preservación Ecológica. Destacándose la facultad de los H. Ayuntamientos para ordenar y controlar su territorio.

“Artículo 115.-

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; **Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones geográficas**; Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; Otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del **Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios**”,⁴¹

3.2.2 LEY GENERAL DE PLANEACIÓN.

Esta ley en el artículo 1, establece las normas y principios básicos que rigen la Planeación Nacional del Desarrollo, determinados en sus artículos: 3, 12, 14 fracción II, III y 15 fracción III, que sustentan el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y en los artículos 2, 4 y 32 están las bases para que el Poder Ejecutivo Federal coordine sus actividades de Planeación con las Entidades Federativas.

3.2.3 LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Sobre la plataforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se expide la Ley General de Asentamientos Humanos instrumento jurídico que determina las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los Centros de Población y que a su vez establece

⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México: Porrúa, 2000.

la concurrencia de los tres niveles de gobierno en lo relativo a la ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio.

Artículo 3º.- El Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural mediante:

Artículo 4º.- En términos del artículo 27 párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se considera de interés público y de beneficio social, la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, contenida en los Planes ó Programas de Desarrollo Urbano.

Artículo 5º.- Se considera de utilidad pública:

Fracción II: La ejecución de Planes ó Programas de Desarrollo Urbano.

Fracción III: La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.

Fracción VII: La protección del patrimonio cultural de los centros de población.

Fracción VIII: La preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población.

Artículo 12.- La planeación y regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:

Fracción I: El Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

Fracción II: Los Programas Estatales de Desarrollo Urbano.

Fracción III: Los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas.

Fracción IV: Los Planes ó Programas Municipales de Desarrollo Urbano.

Fracción V: Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población.

Fracción VI: Los Programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.

Artículo 15.- Los Planes o Programas Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y sus derivados serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la Legislación Estatal.

3.2.4 LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

En este ordenamiento de carácter Federal se establecen los principios básicos de la política ecológica general y de igual manera se determinan los instrumentos con que se regulará el ordenamiento ecológico, la protección del ambiente, la flora y la fauna ya sea silvestre o acuática, así como la inserción de acuerdo a sus facultades del Gobierno Federal, las Entidades Federativas y los Municipios.

Artículo 1 párrafo V. Se establecen las bases para “el aprovechamiento sustentable, la preservación y en su caso, la **restauración del suelo**, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas”.

Artículo 2 párrafo II; Se considera de utilidad pública el establecimiento, protección y preservación de áreas naturales protegidas (según el Artículo 46 son reservas de la biosfera, Parques Nacionales, Monumentos Naturales, Áreas de Protección de Recursos Naturales, Flora y Fauna, Santuarios, Parques, Reservas Estatales y zonas de preservación ecológica de los centros de población) y de las Zonas de

Restauración Ecológica. Artículo 7 párrafos I y II precisan las facultades de los Estados, de los cuales vale destacar la prevención y control de la contaminación atmosférica, del agua y por ruido, el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las Áreas Naturales y Protegidas.

Artículo 15 párrafo XIII: sobre política ambiental señala entre otros principios: “garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y uso de la biodiversidad”

Artículo 23 sobre regulación ambiental de los asentamientos humanos menciona en la fracción I: “los planes y programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio”; la fracción II menciona: “en la determinación de usos de suelo se evitarán esquemas uní funcionales o tendencias a la suburbanización extensiva”.

Artículo 99 menciona que se tendrán en cuenta criterios ecológicos en el establecimiento de usos, reservas y destinos en los Planes de Desarrollo Urbano. Adicionalmente el Artículo 115 precisa que dichos planes, para determinar **usos**

del suelo, deben de considerar condiciones topográficas, climatológicas y meteorológicas que aseguren la dispersión de contaminantes.

3.2.5 LEY AGRARIA.

Artículo Segundo.- El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables.

Artículo 87.-"Cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos".

Artículo 88.- Queda prohibida la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población, cuando se contraponga a lo previsto en la declaratoria respectiva.

Artículo 89.- En toda enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas declaradas reservadas para el crecimiento de un centro de población, de conformidad con los planes de desarrollo urbano municipal a favor de personas ajenas al ejido, se deberá respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los Estados.

3.3 MARCO JURÍDICO ESTATAL

3.3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE HIDALGO.

Siendo la base jurídica Estatal para la regulación de los Asentamientos Humanos lo establecido en sus artículos 10, 71 fracción XLV, XLVII, 82, 86, 87, 121, 122 fracción II, V y VII, Artículo 129 fracción II, 141 fracción VI, XVII, 142, 145 fracción II, y 148, en ellos se definen las facultades del Estado y Municipios, para planificar y regular los Asentamientos Humanos así como conducir y promover el desarrollo integral del Estado, de conformidad con los objetivos y prioridades de la Planeación del Desarrollo Estatal.

3.3.2 LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE HIDALGO.

Establece la normatividad y las atribuciones de competencia con el Gobierno del Estado de Hidalgo y del H. Ayuntamiento para realizar, actualizar, utilizar y aplicar, entre otros aspectos, los Programas y Planes para la ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano en su territorio. Para el logro de estos objetivos esta ley en su Artículo 31, establece que.- La ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el Estado entre otros se dé: El Plan Estatal de Desarrollo Urbano; Los Planes Municipales; (el cual será aplicable para este caso en particular).

3.3.3 LEY DE CATASTRO DEL ESTADO.

Esta ley establece la forma mediante la cual se realizará el inventario de los inmuebles ubicados en el territorio del Estado de Hidalgo, el cual contará con la información económica y social y con el conjunto de datos relativos a las características físicas y legales de los predios, que permitan a las autoridades Estatales una valuación real de los mismos. El Sistema de Información Catastral tiene por objeto:

- Registrar los datos sobre las características cualitativas y cuantitativas de los bienes inmuebles del Estado de Hidalgo e Integrar y mantener el inventario.

- Mantener actualizada la información **sobre el uso actual y potencial del suelo**, su Infraestructura, los Servicios Públicos y el Equipamiento Urbano existente.
- Procesar, clasificar y proporcionar la información catastral necesaria para una adecuada Planeación del Desarrollo.

3.3.4 LEY DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE HIDALGO.

En esta ley quedan establecidas las bases para llevar a cabo el Ordenamiento Ecológico en el Estado, así como la competencia del Estado y los Municipios, para preservar la restauración y el mejoramiento del ambiente en el mismo y, la coordinación entre las diversas dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, así como la participación correspondiente de la sociedad en la materia de este ordenamiento.

3.3.5 LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE HIDALGO.

Artículo 49.- fracción XXIV.- Otorga competencia al Municipio para formular, aprobar y administrar, en su ámbito territorial, la zonificación y Planes de

Desarrollo Urbano, conforme a la ley de la materia y a lo previsto en los Planes y Programas vigentes aplicables.

Artículo 114.- Establece que los ayuntamientos, por conducto de su Presidente Municipal o de las dependencias Municipales de Obras Públicas o de Planeación y Urbanismo, ejercerán las funciones relativas a la Planeación y Urbanización de los centros y zonas destinadas a los Asentamientos Humanos de su jurisdicción, con las atribuciones que les asignen las Leyes Federales y Estatales en la materia y demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 115.- Señala que corresponde al Titular de Planeación y Urbanización, la facultad para presentar propuestas al Ayuntamiento para la elaboración de Planes y Programas de Urbanismo y formular la zonificación y el Plan de Desarrollo Urbano, en su ámbito de competencia, conforme a la ley en la materia, así como el dar operatividad a los Planes de Desarrollo Municipal, en concordancia con la legislación Federal y Estatal en la materia, fracciones I y VI.

3.4 MARCO JURÍDICO MUNICIPAL.

Derivado del artículo 115 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción II, que establece la personalidad jurídica de los municipios y que a su vez confiere a los mismos la facultad para expedir los

Bandos de Policía y Gobierno, así como los **Reglamentos** Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones municipales.

3.4.1 BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE MINERAL DE LA REFORMA.

En este contexto y de acuerdo al artículo 1 de este ordenamiento municipal, el Bando se constituye en el conjunto de normas expedidas por el H. Ayuntamiento de Mineral de la Reforma, que contiene las disposiciones relativas a los valores protegidos en la esfera del orden público, en lo que se refiere a la seguridad general, al civismo, la salubridad la forestación, la conservación de vialidades, y al ornato público, la propiedad y el bienestar de las personas en su seguridad, tranquilidad y disfrute de propiedades particulares, así como la integridad moral del individuo y de la familia, regulando además los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones rastros, tránsito y transporte locales.

En este sentido en su artículo 28, establece que la autorización, licencia o permisos que otorgue el C. Presidente Municipal da únicamente derecho al particular de ejercer la actividad para la que fue concedida en los términos expresados en el documento mismo, y si no se expresa término serán válidas por todo el año calendario en que se expidan.

En el artículo 29 se establece que se requiere autorización, licencia o permiso del

C. Presidente Municipal:

I.- Para el ejercicio de cualquier actividad comercial industrial o para el funcionamiento de instalaciones abiertas al público o destinadas a la presentación de espectáculos y diversiones públicas, siendo requisito indispensable para el libramiento de la licencia el contar con la anuencia del **uso del suelo**;

II.- Para construcciones y uso específico del suelo, alineamiento y número oficial; conexiones de agua potable y drenaje, demoliciones y excavaciones y para la ocupación temporal de la vía pública con motivo de la realización de alguna obra;

III.- Para la colocación de anuncios en la vía pública...

CAPITULO IV

La Ordenación Jurídica Municipal en el Uso de Suelo como Factor de Desarrollo.

4.1 HACIA UN REPLANTAMIENTO JURÍDICO Y UN FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN REGLAMENTARIA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO DEL USO DE SUELO.

4.1.1 LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS USOS DE SUELO EN MINERAL DE LA REFORMA.

En México, el sistema federal⁴² es parte de la esencia de su organización política. En el artículo 40 de la Constitución General de la República se estipula que nuestro país está compuesto por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior,⁴³ pero unidos en una Federación⁴⁴ establecida según los principios de la ley fundamental.

Por su parte, en el artículo 41 se establece que el pueblo ejerce su soberanía⁴⁵ por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos,⁴⁶ y

⁴² Covarrubias Dueñas, José de Jesús, La autonomía municipal en México, 2ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 166.

⁴³ En opinión de Carpizo, Jorge, “Federación”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. IV, p. 46, entre estos dos órdenes no existe subordinación sino coordinación, por lo cual una ley federal no prevalece sobre la local, sino que se aplica la expedida por la autoridad competente. Los dos órdenes [...] están subordinados a la Constitución que los creó.

⁴⁴ Del latín *foederatio*, de *foederare*: Unir por medio de una alianza, derivado de *foedus* –eris, tratado, pacto.

⁴⁵ Que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo –tal como lo establece el artículo 39 constitucional–, se quiso señalar que México, desde su independencia como pueblo libre, tiene una tradición, tradición que no encadena, sino que ayuda a encontrar a las generaciones presentes su peculiar modo de vivir [...] Véase, Carpizo, Jorge, “Soberanía”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. VI, p. 465-466.

por los de los Estados Federados, 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. Además, los Estados Federados se organizarán de acuerdo con las bases que marca el artículo 115 Constitucional, adoptando, para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, Representativo, Popular.⁴⁷

4.1.2 EL MUNICIPIO EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO.

La expresión Municipio, viene del latín *municipium*, de *munus*, que significa cargo, carga, oficio, deber y también función u obligación de hacer algo, y de *capio*, *capere*, que quiere decir tomar, adoptar.⁴⁸ De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino *municipium* que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.⁴⁹ Así, el Municipio ha cumplido, desde su surgimiento, fines que parecen permanentes en la historia.⁵⁰ El *municipium* romano era una ciudad

⁴⁶ Faya Viesca, Jacinto, El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal, México, Porrúa, 1998, p. 69.

⁴⁷ Carpizo, Jorge, "Estado Federal", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. III, p. 835.

⁴⁸ Nava Negrete, Alfonso y Quiroz Acosta, Enrique, "Municipio", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. VI, pp. 116-118.

⁵⁰ Véase, Covarrubias Dueñas, op. cit., p. 16. Para mayor abundamiento sobre el municipio en Roma, se

principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar de los derechos de la ciudad de Roma: el derecho de elegir a sus Magistrados y la administración de sus negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes Estatales.

Era una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres gozando del fuero de la vecindad romana, que disfrutaba del *imperium* o capacidad tributaria propia, en la que no existía injerencia externa alguna.

Se han generado, en términos generales, dos teorías para explicar la naturaleza jurídica del Municipio, en función de la rama que lo aborda como objeto de estudio; por una parte, los estudiosos del Derecho Administrativo pretenden verlo como un organismo descentralizado de la administración pública; indicando que el Municipio es el ejemplo más claro de la forma de descentralización por región. Los constitucionalistas, por su parte, ubican al Municipio como un nivel de gobierno, incluso, como el primer nivel de gobierno.⁵¹

Independientemente de la afiliación que se sustente en cuanto a la naturaleza del Municipio, éste forma parte del Estado y jurídicamente le está subordinado, aunque con un estatuto legal que le otorga una esfera de competencias para ser ejercidas autónomamente. En otras palabras, el Municipio es la institución jurídica,

sugiere consultar, Robles Martínez, Reynaldo, El municipio, 5ª ed., México, Porrúa, 2002, pp. 52-60.

⁵¹ Véase, López Sosa, Eduardo, Derecho municipal mexicano, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999, pp. 90-104.

política y social,⁵² que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.⁵³

Particular importancia tiene la apreciación del Municipio en la estructura del Estado Federal Mexicano, ya que, en cuanto a su organización y estructura, establece tres esferas competenciales: la Federal, la Estatal y la Municipal. El texto constitucional, en sus diversos preceptos, deja clara esta diferenciación, por lo que se suele denominar a estas esferas competenciales como “órdenes de gobierno”.⁵⁴ Así, el Municipio, dentro del Estado Mexicano es, ante todo, un orden de Gobierno, definido en sus perfiles por la Constitución, y participa de los atributos propios del poder público, principalmente del *imperium* que se manifiesta en los actos de autoridad que realizan sus órganos de gobierno.

La fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la Municipalidad, y se observa que tales servicios son aquéllos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida. Estos servicios mínimos que debe atender la Municipalidad, con el concurso de los Estados

⁵² “El municipio es una comunidad básica, o sea, una asociación primaria y fundamental de seres humanos”, véase, Ugarte Cortés, Juan, La reforma municipal, Porrúa, México, 1985 p.132.

⁵³ *Ibíd.*, p. 6. También se concibe al municipio como “la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines”. Véase, Rendón Huerta Barrera, Teresita, Derecho municipal, 3ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 13.

⁵⁴ Quintana Roldán, Carlos F., “Gobierno municipal”, Fernández Ruiz, Jorge (coord.), Régimen jurídico municipal en México, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 16.

Cuando así fuere necesario, son: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones; rastros; calles, parques y jardines; seguridad Pública y tránsito; así como las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios Municipios, atendiendo también a su capacidad administrativa y financiera. Se puede explicar el servicio público como la actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general -en la que cada cual puede identificar su propia necesidad individual-, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado.

4.2 Autonomía municipal

La doctrina del municipalismo más reciente desglosa a la autonomía en varios apartados, que son, fundamentalmente, la autonomía política, la autonomía financiera y la autonomía administrativa.

4.2.1 Autonomía Política

Situando al Municipio como la base de la organización territorial, política y administrativa del país, se dispone en el primer párrafo del artículo 115 constitucional que los Estados Federados adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre.

En la fracción primera de ese precepto se fundamenta la libertad política de este ente para elegir, en forma popular y directa, al Ayuntamiento, titular de la administración Municipal. Destaca también esta fracción que no existirá autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado.⁵⁵

Con las reformas al marco constitucional del Municipio, se precisó el carácter de poder público del éste y por ende, al Ayuntamiento no solamente como órgano administrativo, sino como entidad de Gobierno con pleno carácter político.

Más aun, dichas reformas vinieron a consolidar las bases de derecho positivo que reconoce la autonomía política del Municipio.⁵⁶

4.2.2 Autonomía Financiera

La fracción cuarta del artículo 115 constitucional enumera, expresamente, las fuentes tributarias municipales, sin perjuicio de las demás que le confieren las leyes y convenios; asimismo, determina en sus tres incisos, el régimen financiero y la libre administración de la hacienda municipal.⁵⁷ Sin embargo, se han efectuado diversas precisiones a esta fracción, en la cual se estableció desde hace varios años la llamada "esfera económica mínima de los Municipios", que unida a otras medidas ha logrado aliviar a los Municipios de sus ingresos, aunque todavía falta camino por recorrer. Dichas precisiones tienen el propósito de fortalecer la mencionada esfera y son las siguientes:

⁵⁵ Se establece también en esta fracción el principio de la no reelección relativa de las autoridades municipales.

⁵⁶ En los términos de las reformas al artículo 115 constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999.

⁵⁷ Rendón Huerta Barrera, op. cit., p. 296.

Cuando los bienes del dominio público sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, no estarán exentos de las contribuciones, ni de los derechos municipales.

Los ayuntamientos podrán proponer a las legislaturas, para efectos de la Ley de ingresos Municipales, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y de la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados no sólo revisarán sino también fiscalizarán las cuentas públicas de los Municipios y los recursos de la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos o por quien éstos autoricen de acuerdo con la ley.

4.2.3 Autonomía Administrativa

Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115, establecen las bases normativas de la autonomía municipal. La fracción segunda determina que el Municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley. La personalidad jurídica es una característica esencial del Municipio y requisito indispensable para su autonomía.⁵⁸ Merced a la personalidad jurídica éste es capaz de adquirir derechos y obligaciones, actuando tanto en la

⁵⁸ Derecho municipal”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed., México, UNAM, 2004, t. XI, p. 168.

esfera de derecho público o de *imperium*, como en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales.⁵⁹

La doctrina distingue entre servicio público propiamente dicho identificado como el creado por la ley y atribuido al Estado y al Municipio, quien lo puede prestar directamente o por medio de particulares a través de concesión; y el impropio, el cual no está previsto en la ley ni reservada su prestación al Estado, no obstante lo cual, los particulares requieren de permiso o autorización para poder prestarlo.

En todo caso, el servicio público es, sin duda, una actividad muy importante que, en el caso del clasificado como propio, el Estado y, en su caso el Municipio, puede prestarlo directamente o de manera indirecta por medio de particulares, bajo el régimen de concesión u otro semejante.

El servicio público⁶⁰ entraña, en esencia, la aspiración solidaria de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica satisfactora de la necesidad de carácter general, en la que cada uno puede identificar su propia necesidad individual.

⁵⁹ Quintana Roldán, Derecho municipal, p. 197.

⁶⁰ Entiéndase por “función pública” la atribuida al Estado -Federación, estados y municipios- cuyo ejercicio requiere del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su imperio, su autoridad, de ahí que sea en última instancia una manifestación de su soberanía.

De hecho, la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional incurrió en el error de incluir, dentro del catálogo de servicios públicos contenido en su fracción III, a las funciones públicas de seguridad pública⁶¹ y tránsito,⁶² así como a las obras públicas de calles, parques y jardines.⁶³ La reforma de 1999 a dicho artículo constitucional, lejos de corregir el mencionado error lo magnificó, al convertir el catálogo de servicios públicos en uno de funciones y servicios públicos; asimismo, incrementó la confusión.

El párrafo final de la fracción tercera establece la llamada asociación de Municipios, para la prestación de servicios públicos.⁶⁴ Cabe mencionar que, para llevar a cabo estas asociaciones se requieren acuerdos de los respectivos Ayuntamientos, en los términos de las leyes estatales,⁶⁵ o bien, la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas, cuando se trate de la asociación de Municipios de dos o más Estados.

Las fracciones quinta y sexta del artículo 115 constitucional, otorgan a los Municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y Estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que colaboren en la creación y administración de reservas

⁶¹ Véase, Zavala Silva, Claudia Iris, "Seguridad pública en el ámbito municipal", Fernández Ruiz, Jorge (coord.), Régimen jurídico municipal en México, México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 296-297.

⁶² Véase, Oropeza Martínez, Humberto, Administración pública municipal. Estudio preliminar del municipio libre, México, Trillas, 2001, p. 109.

⁶³ Véase, Rendón Huerta Barrera, op. cit., pp. 273-279.

⁶⁴ Véase, Márquez Carbó, Luis, "La cooperación intermunicipal", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, núm. 3, julio-septiembre de 1981, pp. 23 y ss.

⁶⁵ Para el Estado de Guanajuato, véanse los artículos 104 y 105 de la Ley Orgánica Municipal.

territoriales; para que participen en la formación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia; para que autoricen, controlen y vigilen la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta a los Municipios para otorgar permisos y licencias de construcción para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

Los municipios intervendrán en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial, así como la facultad para celebrar convenios para la administración y custodia en las zonas federales.

En el último párrafo de la fracción V se precisa, en lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, que los Municipios expedirán los **reglamentos** y **disposiciones administrativas** que fueren necesarios. Se indica también en la fracción sexta que los Municipios podrán convenir con la Federación y con el Estado, en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbados.

4.3 La autonomía municipal para la administración de los Usos del Suelo⁶⁶

Es importante destacar que, conforme al criterio definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁶⁷ la interpretación sistemática de la citada fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lleva a concluir que la expresión "jurisdicciones", empleada en tal precepto en la frase: "[...] controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales [...]" se refiere a todo el territorio sobre el que los Municipios ejercen sus facultades.

Por otra parte, la interpretación del aludido artículo 115, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 27 de la propia Constitución⁶⁸ permitiría concluir, por su parte, que la asignación de los usos del suelo por parte de las autoridades Municipales, se constituye, materialmente, en una de las modalidades a la propiedad privada dictadas por el interés público, toda vez que, por un mandato jurídico, alguno de los atributos de la propiedad –el uso, en este caso– se restringe, mas no se elimina.

Lo anterior se robustece con la adición al párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, con la que quedó incorporado en el texto

⁶⁶ De acuerdo con el artículo 3º fracción XXV de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato, se entiende por usos: Los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población.

⁶⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: IX, Mayo de 1999, Tesis: P./J. 40/99, p. 916, tesis de rubro: "Controversia constitucional. La expresión "jurisdicciones" contenida en las fracciones II y V del artículo 115 de la Constitución Federal, se refiere al territorio en el que los municipios ejercen sus facultades".

⁶⁸ Valadés Diego, "Artículo 27 constitucional", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, 14 ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, t. I, p. 347.

constitucional que, como consecuencia del derecho que la Nación tiene en todo tiempo de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, el Estado Mexicano está facultado para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos,⁶⁹ establecer adecuadas provisiones,⁷⁰ Usos,⁷¹ reservas⁷² y destinos⁷³ de tierras, aguas y bosques; y para preservar⁷⁴ y restaurar⁷⁵ el equilibrio ecológico.⁷⁶

Para tal efecto, y con el propósito de propiciar un esquema de coordinación administrativa entre los tres órdenes de gobierno,⁷⁷ el artículo 73 constitucional, en sus fracciones XXIX-C y XXIX-G, establecen la facultad del Congreso de la Unión

⁶⁹ Se entiende por “asentamiento humano”, el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran (artículo 3º de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato).

⁷⁰ La Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993, establece: “Artículo 2º.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por: [...] XV. Provisiones: las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población.”

⁷¹ Son los destinos, o las actividades y giros existentes de una zona, lote o predio, o la fracción de los mismos –artículo 2º fracción XXXIX del Reglamento de Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo para el municipio de León, Guanajuato-.

⁷² Son las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento (artículo 2º fracción XVI de la Ley General de Asentamientos Humanos).

⁷³ Los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población (artículo 2º fracción IX de la Ley General de Asentamientos Humanos).

⁷⁴ En el artículo 3º fracción XXIV de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se define a la “preservación” como el conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de su hábitat naturales.

⁷⁵ El propio artículo 3º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su fracción XXXIII, define a la “restauración” como el conjunto de actividades tendientes a la recuperación y reestablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales.

⁷⁶ El “equilibrio ecológico” es conceptualizado, en el citado artículo 3º, fracción XIV, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como la relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.

⁷⁷ A la luz del sistema de distribución competencial que se deriva implícita o explícitamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos y de protección al ambiente, respectivamente.⁷⁸

La connotación del término “concurrencia” utilizada en ambos preceptos refiere el ejercicio simultáneo de una serie de atribuciones que sobre la misma materia corresponden a la Federación, a los Estados y a los Municipios, ya que, en ella subyace la noción de que tales facultades se deben ejercer de manera coordinada por tratarse de una misma materia y, por consiguiente, de una misma gestión, que se desarrolla en el marco de un diseño institucional que la constriñe a que se circunscriba a determinados ámbitos de validez que delimitan, funcional y territorialmente, la esfera competencial de los diferentes órganos públicos que intervienen en la consecución de ese cometido.

De esta forma, la recta interpretación de las fracciones XXIX-C y XXIX-G al artículo 73 constitucional conduce a establecer que la función que asigna la Constitución a la ley que expida el Congreso es establecer la concurrencia y no

⁷⁸ Tanto para el caso de los asentamientos humanos como en el de la protección al ambiente, la Constitución usa el término “concurrencia” para describir la articulación competencial entre Federación, estados y municipios, lo cual justifica, a mi entender, que se hable de facultades “concurrentes” en la Constitución mexicana [...] lo que es indudable es que, en materias concurrentes o coincidentes la Constitución ha querido que sean las autoridades de los tres niveles de gobierno las que tomen parte en su puesta en práctica; es decir, el Constituyente ha estimado que, por la trascendencia o la singularidad de determinadas materias, su regulación y ejecución no debe quedar en manos de un solo nivel gubernativo [...]. Véase, Carbonell, Miguel, Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 74-75.

asignar competencias, dado que el propio texto constitucional alude a las respectivas competencias de cada nivel de Gobierno. Esto significa que se da por supuesto que dichas competencias están previamente determinadas por la propia Constitución y lo único que puede hacer el legislador federal ordinario es señalar las modalidades de su ejercicio,⁷⁹ sin conceder más atribuciones que las que devienen de la propia ley fundamental.

⁷⁹ Azuela, Antonio, “La distribución de competencias en la regulación de los usos del suelo”, en PEMEX: Ambiente y energía. Los retos del futuro, México, UNAM-PEMEX, 1995, p. 33.

CASO PRÁCTICO

4.4 PROYECTO DE REGLAMENTO PARA EL USO DE SUELO PARA EL MUNICIPIO DE MINERAL DE LA REFORMA.

Dentro de la experiencia que se ha tenido en planeación urbana, nos percatamos que los Municipios en crecimiento cuentan con una mala distribución de los diferentes usos y destinos del suelo, ya que carecen de un programa de Desarrollo Urbano Municipal, por ende, la necesidad de crear un **Reglamento de Uso de Suelo** que regule y aplique de manera ordenada la planeación del Municipio.

La nueva legislación de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano aprobada en el Estado de Hidalgo⁸⁰, determina bajo Los Artículos 6 fracción VIII, XII, Art.8, Art. 9 fracción I, II, V, IX, XII, XIII, XIV, Art. 19, Art. 27. Art. 45; fracción I, Art. 47, Art. 48, Art. 54, Art. 59, Art. 65 y Art. 151. Que si el municipio no contará con la infraestructura técnica, administrativa y reglamentaria Gobierno del Estado adjudicará esta facultad que le compete a los Municipios.

La investigación de esta tesis es defender la Autonomía de los Municipios, dotándolos, de los mecanismos necesarios para la eficiente aplicación del Uso de Suelo y evitar los asentamientos irregulares que se han dando en la actualidad.

⁸⁰ Ley de Asentamientos Humanos Desarrollo urbano y Ordenamiento Territorial, 17 de Noviembre año 2007

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Las disposiciones contenidas en el presente reglamento son de interés público y aplicación general y tienen por objeto establecer los requisitos a que deben sujetarse las personas físicas y/o morales, públicas o privadas, en todas las comunidades, colonias, fraccionamientos y en general a las poblaciones comprendidas dentro del territorio del Municipio de Mineral de la Reforma en regular los Usos de Suelo habitacional, comerciales, industriales y de servicios para el ejercicio de sus actividades dentro del Municipio.

Artículo 2.- Corresponde a la Dirección de Obras Publicas Municipal, la aplicación de las disposiciones de este ordenamiento.

Para los efectos de este Reglamento se entenderá por:

Asentamiento humano: la radicación de un grupo de personas, con el conjunto de sus sistemas de convivencia en un área localizada, considerando en la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran;

Alineamiento: La delimitación sobre un predio en él frente a la vía pública, que define la posición permisible del inicio de la superficie edificable;

Ayuntamiento: que se refiere al ayuntamiento de Mineral de la Reforma.

Centro de población: las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para su vida normal; las que se reserven para su expansión futura; las

constituidas por elementos naturales que cumplen una función de preservación de sus condiciones ecológicas; y las que se dediquen a la fundación del mismo, conforme a las leyes aplicables;

Conservación: acción dirigida a mantener el equilibrio ecológico y el Patrimonio Cultural del Municipio que requiere de su preservación;

Comercio: La actividad consistente en la compra y venta de bienes y/o prestación de servicios con fines de lucro, independientemente de la naturaleza de las personas que lo realicen y de que su práctica se haga en forma permanente o eventual.

Constancia de Uso de Suelo: El documento expedido por la autoridad municipal en el cual se establecen los usos y destinos de un predio en base a su uso actual o al uso que en su caso establezcan los planes o programas de desarrollo urbano municipal, la cual no autoriza para modificarlo, construirlo o alterarlo.

Destinos: los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas, áreas y predios de un centro de población o el territorio municipal.

Densidad: Numero de unidad, cuartos o viviendas por unidad de área que puede construirse en un lote determinado.

Dictamen: Opinión técnica emitida por la autoridad competente o por un profesional especializado sobre un caso en particular

Entorno: conjunto de elementos físicos, económicos y sociales que caracterizan un espacio influencia a un grupo humano.

Equipamiento urbano: el conjunto de edificios y espacios acondicionados sobre un inmueble de propiedad pública o privada, en los que se proporcionan servicios

Públicos: de bienestar social, educativos, recreativos, deportivos, de salud, comerciales entre otros.

Estacionamiento por m2 de construcción: Es el número obligado de cajones de estacionamiento por m2 de construcción o unidad según el uso asignado, de acuerdo en lo establecido en el reglamento de uso de suelo de mineral de la reforma.

Fraccionamiento: la división de un terreno en dos o más manzanas y estas en lotes, que requieren del trazo de una o más vías públicas, así como la ejecución de obras de urbanización que le permitan la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

Habitacional: Género arquitectónico relativo a la vivienda.

Habitacional Plurifamiliar: El conjunto de viviendas dentro de un mismo lote o predio.

Habitacional Unifamiliar: El alojamiento permanente para una sola familia dentro de un lote o predio.

Impacto Ambiental: Es documento mediante el cual se da a conocer con base en estudios, el impacto ambiental significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de atenuarlo o evitarlo por el deterioro a la ambiente, que se presenta el por el solicitante al instituto estatal de ecología del estado de Hidalgo. En el que se señala los efectos que produce la modificación del medio ambiente en una zona o área determinada, por la acción del hombre o la naturaleza.

Infraestructura Básica: Las redes generales que permiten suministrar en las distintas unidades territoriales que integra el territorio municipal los servicios públicos de vialidad, energía eléctrica, agua potable, drenaje y alcantarillado.

Inmueble: El suelo y sus construcciones adheridas a él, bienes raíces como terrenos, departamentos edificios, locales comerciales y demás predios considerados por el código civil para el estado de hidalgo.

Ley Orgánica: Que hace referencia a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo;

Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo: Que hace referencia a esta ley del estado de Hidalgo

Licencia de Uso de Suelo: El documento expedido por la autoridad Municipal, en el cual se autoriza el uso o destino de un predio o inmueble, estableciendo sus condiciones de aprovechamiento de conformidad con los programas, reglamentos y normatividad aplicable en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

Lote: Porción de terreno, que tiene acceso a través de un área pública, o que es producto de una autorización de subdivisión o lotificación.

Nivel: La dimensión existente entre el piso y la techumbre, o entrepiso en un espacio construido a partir del nivel de banquetta o banco de nivel más próximo.

Municipio, se refiere al Municipio de Mineral de la Reforma.

Patrimonio Histórico Cultural: Los bienes inmuebles catalogados por el instituto nacional de antropología de historia o el instituto nacional de bellas artes o los considerados por las leyes o reglamentos en materia.

Predio: El bien inmueble que no forma parte de un desarrollo.

Predio Rústico: Inmueble que no cuenta con la infraestructura para contratar servicios básicos.

Predio Urbano: Inmueble que cuenta con la infraestructura necesaria para contratar servicios básicos.

Reglamento de Construcción: El reglamento de construcción y entorno urbano para el municipio de mineral de la reforma.

Subdivisión: La partición de un terreno ubicado en dos o más fracciones que no requieren el trazo de una o más vías públicas.

Suelo No Urbanizable: Las zonas aéreas y predios ubicados o no dentro de un asentamiento humano en donde, de conformidad con los programas que integren el sistema, el uso del suelo deberá permanecer inalterable en su uso

Suelo Urbanizado: Las zonas aéreas o predios de un centro de población que cuenten con la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos y que estén edificados en al menos dos terceras partes de su superficie, que puedan ser objeto de reordenamiento o reestructuración.

Suelo Urbanizable: Las áreas o predios que se reservan para la expansión o el crecimiento de asentamiento humano, conforme a los programas de ordenamiento territorial.

Territorio: base física, dinámica y heterogénea formada por las áreas urbanas y rurales, integrante interactiva con el sistema ambiental.

Usos: los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas, áreas y predios en un territorio:

Uso de Suelo: Ocupación de una superficie determinada en función de su potencial de desarrollo, se clasifica de acuerdo a su ubicación como urbano y rural, representa un elemento fundamental para el desarrollo de la ciudad y sus habitantes ya que es a partir de estos que se conforma su estructura urbana y por tanto se define su funcionalidad

Uso compatible: El o los usos que desarrollan funciones que pueden coexistir con los usos predominantes de la zona, siendo también planamente permitida su ubicación en la zona señalada.

Uso condicionado: el uso que desarrollan funciones dentro de una zona o estado sujetos para su aprobación o permanencia al cumplimiento de determinadas condiciones establecidas previamente o bien a la presentación de un estudio detallado que demuestre que no causan impactos negativos al entorno.

Urbanización: es el proceso técnico para lograr a través de una acción material y de manera ordenada, la educación de los espacios que el ser humano y su comunidad requieren para su asentamiento.

Uso del suelo Comercial y de Servicios: El destino que se le da a un predio, que puede ser habitacional, mixto, comercial, industrial etc. Para obtener una mejor calidad de vida en la ciudad, antes de construir, remodelar o abrir un comercio, independientemente de la naturaleza, de las personas que lo realicen y de que su práctica se haga en forma permanente o eventual.

Visto bueno por parte de la dirección de protección civil municipal: El dictamen positivo emitido por la unidad de protección civil de que el inmueble cumple con las disposiciones mínimas requeridas para su seguridad.

Vía pública: El inmueble de dominio público y uso común destinado al libre tránsito, inalienable e imprescriptible.

Zonificación: la determinación de las áreas que integran y delimitan al municipio; su aprovechamiento predominante y las reservas usos y destinos, así como las delimitaciones de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los mismos.

Artículo 3. - La planeación para el programa de Desarrollo Urbano Municipal y ordenamiento territorial tiene por objeto todas aquellas actividades de interés público que comprenden:

I.- La creación del plano regulador del Municipio; contemplando sus localidades, barrios, colonias y fraccionamientos.

II.- Ordenamiento del crecimiento urbano, Industrial, de servicios y la conservación de zonas de reserva territorial y ecología.

Artículo 4. - El ordenamiento territorial, planeación urbana y regulación de asentamientos humanos así como construcciones en el territorio Municipal, impulsaran la creación de las bases materiales para una mayor productividad y lograr una equitativa distribución de la riqueza, mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana, así como preservar los recursos naturales y proteger el medio ambiente.

Artículo 5.- Los supuestos y casos aplicables que no que no estén previstos en este reglamento serán resueltos por el ayuntamiento previo dictamen de la dirección.

Artículo 6.- El derecho de uso de suelo es la autorización que otorga la autoridad municipal y queda únicamente al particular, el derecho de ejercer la actividad habitacional, comercial, industrial o de servicio para lo cual fue concedida.

CAPITULO II

DE LAS AUTORIDADES

Artículo 7. - Son autoridades competentes para la aplicación de este reglamento:

- I.- El Ayuntamiento.
- II.-El Presidente Municipal
- III.- La Dirección de Obras Públicas Municipal.

Artículo 8. - Son atribuciones del Ayuntamiento:

- I.- Formular, aprobar y administrar los programas municipales de desarrollo urbano, de los centros de población, así como los programas parciales y sectoriales;
- II.- Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y/o destinos de áreas y predios en los centros de población;

III.- Administrar la zonificación prevista los programas Municipales, de centros de población y parciales de desarrollo urbano, vigilando las reservas, usos y destinos de Áreas y predios en los asentamientos humanos,

IV.- Expedir las Autorizaciones, Constancias y dictámenes de uso del suelo, fraccionamiento, Subdivisión, uso o aprovechamiento del suelo urbano;

V.- Aprobar estudios y modificaciones de usos y destinos cuando existan zonas en el territorio municipal que tengan problemas nuevos en condiciones de desarrollo.

Artículo 9.- Corresponde al Presidente Municipal las siguientes atribuciones:

I.- Aplicar las sanciones y medidas de seguridad por violación a las disposiciones de este reglamento. Esta facultad es delegable y;

II.-Las demás que le confieren las leyes y reglamentos aplicables

Artículo 10.- Corresponde a la dirección de Obras Publicas Municipal las siguientes atribuciones:

I.- Establecer o dictaminar los requisitos técnicos indispensables dispuestos en este reglamento y demás leyes y ordenamientos legales en vigencia, que los particulares deberán acatar en materia de uso del suelo a fin de satisfacer las condiciones que sean compatibles con las zonas;

II.- Establecer de acuerdo a la ley de asentamientos humanos del Estado, al plan de ordenamiento territorial, a los reglamentos y demás disposiciones aplicables, los lineamientos a seguir para el uso del suelo, estableciendo los tipos de construcciones y predios afines de acuerdo a las características y normas a seguir para su autorización;

III.- Realizar inspecciones en cualquier tiempo con el fin de verificar los usos del suelo respecto a los lineamientos marcados en el presente reglamento y demás disposiciones aplicables en la materia;

IV.- Clasificar los usos del suelo de acuerdo a las características y normas del presente reglamento;

V.- Otorgar, negar o revocar uso de suelo, licencias de uso de suelo en inmuebles o zonas del territorio municipal de acuerdo al programa municipal de desarrollo urbano;

VI.- Desempeñar y aplicar las atribuciones y facultades que le sean delegadas.

VII.- Crear el sistema de información sobre uso del suelo.

CAPITULO III

DE LAS SOLICITUDES

Artículo 11. - Se requiere de la autorización de uso de suelo para las aperturas de fraccionamientos, establecimientos comerciales, industrial o de servicio expedidas por la dirección de obras públicas municipal en los supuestos que establece la ley orgánica y de asentamientos humanos, el Bando Municipal de Policía y buen gobierno y el presente reglamento.

Artículo 12.- La solicitud de uso de suelo para la autorización del uso habitacional, comercial, industrial o de servicios será presentada en la ventanilla con los siguientes anexos.

- I.- Documentación que acredita la propiedad del inmueble inscrito en el registro público de la propiedad.
- II.- Copia del recibo predial.
- III.- Croquis de localización.
- IV.- 2 copias del anteproyecto.
- V.- Memoria descriptiva.
- V.- 4 fotografías de diferentes ángulos del predio.

Artículo 13.- La solicitud para ampliación en predios construidos. Cuando se pretenda ampliar un predio o lote con construcciones existentes el solicitante deberá presentar los siguientes requisitos:

- a) Planos y Licencias de Construcción autorizada que acredite la construcción existente.
- b) Licencia de Uso de Suelo que acredite la actividad que se desarrolla en el predio, o certificación de uso de suelo.
- c) En caso de que el solicitante no cuente con los requisitos a y b, deberá tramitar la Licencia de Uso de Suelo.
- d) Si el predio no reúne los requisitos señalados en el inciso anterior no es FACTIBLE la autorización de ningún tipo de ampliación.
- e) Para remodelación de fachada no se requiere de licencia o certificación uso de suelo.

Artículo 14.- La solicitud para fusionar, subdividir, lotificar, re lotificar o fraccionar terrenos deberá ser formulada por la persona física o moral que tenga la propiedad del predio o predios.

Las autorizaciones de las solicitudes, se otorgaran previo el pago de los derechos y contribuciones correspondientes hechas al municipio e inscribirla en el registro público de la propiedad y del comercio, en los términos de las disposiciones en la materia.

Artículo 15.- La solicitud de autorización de fraccionamientos y/o subdivisiones deberá presentar en el departamento de uso de suelo los siguientes requisitos:

I.- Factibilidad reciente de uso de suelo, emitida por la dirección de obras publicas municipal.

II.- Solicitud dirigida al Director de Obras Públicas y firmada por el propietario o representante legal con poder notarial señalando domicilio y teléfono para recibir notificaciones.

III.- Identificación del interesado (si se trata de persona moral, la identificación del representante legal acompañado de acta constitutiva).

IV.- Copia fotostática de escritura de propiedad, inscrita en el registro público de la propiedad y del comercio del inmueble.

V.- Copia del pago del impuesto predial, actualizado.

VI.- Factibilidades recientes de introducción de servicios, agua potable, drenaje, alcantarillado y energía eléctrica (Emitidas por las dependencias correspondientes).

VII.- Evaluación de impacto ambiental, emitido por el consejo estatal de ecología.

VIII.- Certificado de libertad de gravamen, reciente emitido por el registro público de la propiedad y del comercio del inmueble.

IX.- Levantamiento topográfico de fe de hechos.

X.- Avalúo catastral, elaborado por catastro municipal de mineral de la reforma.

XI.- Dos juegos de copias de bond de:

- Levantamiento topográfico del predio, conteniendo poligonal, colindancias, ángulos internos, curvas de nivel.
- Proyecto del fraccionamiento conteniendo uso de suelo con nomenclaturas y superficies, indicando vialidades, áreas verdes, lotes y áreas de donación al municipio (Si se desarrollara por etapas, indicarlás claramente), impreso y en medios magnéticos autocad r14, archivos dxf y dwg.
- Proyecto de la red de agua potable y calculo hidráulico, validado por la dependencia correspondiente.
- Proyecto de la red de drenaje y calculo sanitario, validado por la dependencia correspondiente
- Proyecto de drenaje pluvial y calculo hidráulico, validado por la dependencia correspondiente
- Proyecto de la red de energía eléctrica y calculo eléctrico.

XII.- Memoria descriptiva del proyecto con especificaciones, describiendo la fuente de abastecimiento de agua potable y sitio de descarga de drenaje.

Artículo 16.- Recibida la solicitud documentos que acompañen, será revisada y evaluada y de cumplir con todos los requisitos, se expedirá la licencia respectiva

en un plazo de cinco días hábiles, esto para usos habitacional, comercial y servicios.

Artículo 17.- una vez cumplidos los requisitos señalados en los artículos procedentes, la Dirección de Obras Publicas municipal, podrá aprobar, condicionar o negar la solicitud de uso de suelo.

Artículo 18.- La licencia de uso de suelo deberá ser solicitada por el propietario o poseedor del inmueble, exhibiendo copia de escritura de la propiedad, debidamente inscrita en el registro público de la propiedad y del comercio.

CAPITULO IV

DE LAS LICENCIAS DE USO DE SUELO

Artículo 19.- Se requiere de licencia de uso de suelo expedida por la dirección de Obras Publicas Municipal, para la apertura de fraccionamientos, subdivisiones, establecimientos comerciales, industriales o de servicios, en predios de propiedad pública o privada, o bien para ocupar la vía pública.

Por ningún motivo o concepto se otorgara licencia de uso de suelo en zonas de alto riesgo, áreas naturales protegidas ni zonas ecológicas.

Artículo 20.- La apertura de Fraccionamientos, establecimientos comerciales, industriales o de servicios deberá ser aprobada por la Dirección de Obras Publicas Municipal, mediante la presentación de la documentación que para tal efecto se

requiere en el departamento de uso de suelo, previo pago de revisión de expediente en la tesorería municipal.

Artículo 21.- La autorización Municipal de Uso de Suelo será expedida por la Dirección de Obras Publicas, a través del Departamento de uso de suelo, de acuerdo a lo establecido en el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno.

Artículo 22.- La autorización Municipal de uso de suelo será imprescindible para el funcionamiento de la actividad habitacional, comercial, industrial o de servicio, independientemente de las autorizaciones que otorguen otras autoridades federales o estatales.

Artículo 23.- La autorización Municipal de uso de suelo queda subordinada, en todo tiempo, al interés público; por lo que podrá ser revocada cuando se presente una disposición federal estatal o municipal, por cambio de uso del suelo o cuando se contravengan las disposiciones contenidas en el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno y en el presente reglamento.

Artículo 24.- La omisión de renovar la licencia de uso de suelo, así como el cambio de domicilio del establecimiento, cambio de propietario, modificaciones o aumento del giro, sin la autorización de la autoridad municipal, serán motivos de revocación de la licencia o permiso.

Artículo 25.- La presentación de la licencia de uso de suelo no autoriza la construcción, apertura ni el funcionamiento de establecimiento comercial, industrial o de servicio alguno.

Artículo 26.- Por el trámite y otorgamiento de la licencia de uso de suelo, se pagaran derechos que serán fijados de acuerdo a las tarifas que estén en vigor en la Ley de Ingresos del Municipio.

Si en un plazo de sesenta días, la licencia de uso de suelo no se expidiese por falta de pago de los derechos, la documentación entregada será destruida, salvo en caso de que fueran documentos originales los presentados.

CAPITULO V

USOS DE SUELO EN LAS ZONAS DE ACUERDO AL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO

Artículo 27.- Uso de suelo Habitacionales. En las zonas habitacionales se procurará la calidad ambiental y el bienestar de la comunidad, a través de los siguientes objetivos:

A. Procurar un acceso adecuado de sol, luz y aire de los espacios interiores habitables y salvaguardar la privacidad de ellos a través del control de separación y altura de las construcciones;

- B. Proteger las zonas habitacionales contra explosiones, emanaciones tóxicas y otros riesgos producidos por usos del suelo incompatibles, así como ruidos excesivos, vibraciones, humos, malos olores y otras influencias nocivas;
- C. Proteger las zonas habitacionales contra el tráfico pesado ocasionado por usos incompatibles y contra el congestionamiento vial producido por exceso de autos estacionados en las calles;
- D. Proteger el carácter de ciertas áreas identificadas por su valor fisonómico tradicional e histórico, en la cuales la escala de las edificaciones debe ser controlada de una manera acorde con su contexto;
- E. Permitir libertad en el diseño arquitectónico individual, que produzca una deseable diversidad de formas de la edificación sin afectar las edificaciones circundantes;
- F. Permitir la inclusión de ciertos usos de equipamiento urbano, como servicios educativos, religiosos, recreativos, de salud, comerciales de primera necesidad y otros similares, los cuales normalmente desarrollan su actividad propia en una forma más eficiente dentro de las zonas habitacionales, y no generan impactos negativos al medio ambiente.

Artículo 28.-Uso de Suelo Comercial. Para las zonas de comercio se fomentará su funcionamiento en atención a los siguientes objetivos:

- A. Permitir que la población realice los intercambios comerciales necesarios para el desarrollo económico de la comunidad, en espacios que ofrezcan accesibilidad y comodidad;

- B. Alentar a la población a que realice sus actividades comerciales dentro de áreas y locales adecuados para tal fin;
- C. Asegurar un armónico desarrollo de las actividades en compatibilidad con los usos existentes en el sitio, sin llegar a causar impactos negativos al lugar, principalmente en el aspecto vial;
- D. Proteger el carácter de ciertas áreas identificadas por su valor fisonómico tradicional e histórico, en las cuales la escala de las edificaciones debe ser controlada de una manera acorde con su contexto;
- E. Permitir libertad en el diseño arquitectónico individual, que produzca una deseable diversidad de formas de la edificación sin afectar las edificaciones circundantes.

Artículo 29. - Uso de Suelo de Servicio. Para las zonas de servicio se impulsará su establecimiento de acuerdo a los siguientes objetivos:

- A. Permitir que la población obtenga los servicios necesarios para el desarrollo económico y social de la comunidad;
- B. Evitar que la ubicación provoque impactos negativos a las vías por generación de viajes;
- C. Proteger el carácter de ciertas áreas identificadas por su valor fisonómico tradicional e histórico, en las cuales la escala de las edificaciones deber ser controlada de una manera acorde con su contexto;

D. Permitir libertad en el diseño arquitectónico individual, que produzca una deseable diversidad de formas de la edificación sin afectar las edificaciones circundantes.

Artículo 30. - Uso de suelo, Industria. Para las zonas industriales se preverá su instalación de conformidad con los siguientes objetivos:

A. Dotar al área urbana del espacio suficiente y en la localización y clasificación adecuada en todos los tipos de actividades industriales propias del área y necesarias para el desarrollo económico de la comunidad;

B. Asegurar los espacios destinados para estas actividades, así como para proteger las áreas habitacionales de las industriales con áreas de mitigación, separando las industrias de riesgo;

C. Proteger las características del contexto urbano, restringiendo las actividades industriales que involucran peligros de fuego, explosión, emanaciones tóxicas, humos y polvos, ruidos excesivos y cualquier otro tipo de contaminación del medio ambiente, ubicado las instalaciones en áreas limitadas adecuadas para su actividad y bajo estrictas normas de control;

D. Permitir que las actividades que no presentan algún tipo de impacto negativo al medio ambiente, y que son importante para la economía familiar de la población, puedan ubicarse dentro de ciertas zonas habitacionales y comerciales.

Artículo 31. - Uso de suelo para los Corredores. Para los usos en los corredores se atenderá a los siguientes objetivos:

- A. Todas las vías que estén clasificadas dentro del sistema vial primario y secundario serán consideradas como corredores;
- B. Las características de los usos del suelo que se den en dichos corredores estarán determinadas por la necesidad de contar con accesos ágiles para el desplazamiento de sus productos y por la generación de viajes que produzcan;
- C. Los usos predominantes en dichos corredores serán los comerciales y los de servicios, así como el equipamiento especializado, pudiéndose establecerse además el uso habitacional y la industria;
- D. Se tomará en cuenta el uso predominante en el corredor, previo análisis de la Dirección de acuerdo a la información presentada por el solicitante y a la visita técnica realizada por personal adscrito a la Dirección de Desarrollo Urbano;
- E. Para una determinación del uso del suelo, éste se basará principalmente en su contexto inmediato.

Artículo 32. - Uso de suelo de Reserva. Dentro de las zonas de reserva se procurará la concentración de altas condiciones naturales adecuadas para la vida de especies de flora y fauna, así como la realización de actividades productivas, creando espacios propios para el equipamiento, la investigación científica, turística y de descanso, que ayuden al desarrollo de la comunidad en un medio ambiente adecuado.

Artículo 33. - Uso de suelo para Parque. Las zonas de parque son espacios naturales reforestados que tienen como funciones básicas las de ser áreas para esparcimiento y recreación de la población, así como también las de ser pulmones ecológicos que permitan purificar el aire contaminado de las áreas urbanas. La

autorización de otros usos estará Condicionada al Estudio de Compatibilidad Urbana presentado y puesto a consideración para su aprobación al H. Ayuntamiento, siempre y cuando no generen impactos negativos de cualquier tipo en la zona.

CAPITULO VI

OBJETIVOS GENERAL DE LOS DETERMINADOS USOS DE SUELO

Artículo 34.- HABITACIONAL: Comprende aquellas construcciones con características propias de vivienda, tanto unifamiliar, dúplex, departamentos, plurifamiliar, casa de huéspedes, o similares. Las actividades que en ellas se desarrollan son las básicas para el buen desarrollo del ser humano como: comer, dormir, aseo personal, descansar, cocinar, convivir, recreación familiar, entre otras, la dirección de obras públicas determinara la superficie de estacionamiento de acuerdo a los metros de construcción.

Artículo 35. - COMERCIO. Comprende aquellos establecimientos en los cuáles se llevan a cabo actividades de intercambio comercial, es decir, compra o venta de productos. Estos establecimientos pueden contar con área de servicios a empleados, oficinas administrativas y de servicios al público, así como área para el almacenamiento de los productos, sin ser ésta la actividad predominante. Esta Dirección clasifica como uso de comercio a los siguientes giros, el área de estacionamiento se destinara de acuerdo a los m2 de construcción.

- Abarrotes
- Alfombras y Pisos
- Alimentos para animales
- Aparatos E Implementos Ortopédicos
- Aparatos Electrónicos y Línea Blanca
- Artesanía
- Artículos de Belleza
- Artículos de Limpieza
- Artículos de Piel
- Artículos de Plástico
- Artículos Deportivos
- Artículos Médicos
- Artículos Musicales
- Artículos para Decoración
- Artículos para la Carpintería excepto Madera
- Autos Usados
- Bazar
- Bicicletas
- Bombas Sumergibles
- Boticas
- Cajas de Cartón
- Carbonería
- Carnicería

- Cenaduría
- Centros Comerciales
- Comedores Sin Bebidas Alcohólicas
- Comida Para Llevar.
- Compraventa de cajas de cartón y todo para empaque
- Discos
- Dulcería
- Empaques
- Enseres Menores para El Hogar
- Equipo de Aire Acondicionado
- Equipo Fotográfico
- Equipos Celulares
- Expendio De Café Tostado
- Expendio De Combustible
- Expendio De Nieves
- Expendio De Pan
- Farmacia
- Ferretería
- Florería
- Frutería
- Hielo
- Herramienta
- Joyería
- Juguetería

- Librería
- Lonchería
- Maquinas de Coser
- Maquinaria Pesada
- Materiales para Construcción
- Mariscos sin cerveza
- Mercería y Bonetería.
- Metales y aceros
- Mini súper
- Miscelánea.
- Mueblería
- Muebles y Accesorios Para Baño
- Muebles y Artículos De Oficina
- Nevería
- Papelería
- Peletería
- Pinturas
- Refaccionaría
- Regalos y Curiosidades
- Relojería
- Revistas y Periódicos
- Ropa
- Rosticería
- Semillas

- Solventes y productos para el calzado
- Suelas
- Supermercado
- Tanques Estacionarios y Equipo para Gas
- Telas y Cortinas
- Tlapalería
- Tortillería
- Toldos y rótulos impresos por computadora
- Verdulería
- Viveros
- Zapatería

Artículo 36. - SERVICIOS. Comprende aquellos establecimientos en los cuales se llevan a cabo actividades de prestación de servicios al cliente, sin que necesariamente exista la venta de algún producto. Estos establecimientos por lo general cuentan con áreas de atención a clientes y áreas propias para realizar las actividades del servicio que prestan, pueden contar con área para venta de productos, área de servicios para empleados, oficinas administrativas, así como área para el almacenamiento de los productos. Para la Autorización de la Licencia de Construcción o de Uso del Suelo de estos usos se deberá de contar con el número de cajones de estacionamiento dentro del predio en función de los m² construidos y del tipo de servicio a establecerse. Esta Dirección clasifica como usos de Servicios a los siguientes giros:

- Adiestramiento de Mascotas
- Agencia de Mudanzas, Autotransporte, Viajes y Publicidad
- Agencia Funerarias
- Agencias de Vehículos con Taller de Servicios
- Albercas Públicas y Balnearios
- Alineación y Balanceo
- Almacenes y Bodegas
- Alquiler de lonas, toldos, cubiertas, sillas, mesas y similares
- Aseguradoras
- Autobaños y similares
- Auto eléctrico
- Bancos
- Banquetes
- Baños Públicos
- Bienes Raíces
- Billar
- Boliches
- Bombas sumergibles
- Cafetería
- Cajas de Ahorro
- Capillas de Velación
- Casa de Empeño
- Casas de Cambio
- Casas de Bolsa

- Casas de Decoración
- Cancelería de aluminio
- Centro De Copiado
- Centro Deportivo
- Centro Recreativo
- Centrales de Autobuses Foráneos o Urbanos
- Cerrajería
- Cines
- Confección De Ropa
- Consultorio Médico
- Crematorio
- Deposito De Bebidas
- Depósitos De Vehículos
- Despachos de Oficinas Privadas
- Equipo de aire acondicionado
- Escuelas Especiales Privadas
- Estacionamientos Públicos
- Estaciones de Radio
- Estadios, Plazas de Toros y lienzos
- Estética
- Estudio de Televisión
- Estudio Fotográfico
- Estudio de tatuajes
- Fianzas y Administración

- Fumigaciones
- Funerarias
- Galería De Arte
- Gimnasio
- Grabaciones de Audio y Video
- Instalación de Alarmas
- Instalación De Parabrisas
- Instalación y Venta de Canceles
- Laboratorios de Análisis Clínicos
- Laminado vehicular
- Lavado y Engrasado
- Lavandería
- Limpieza de Alfombras, Muebles y Cortinas
- Mensajería y Paquetería
- Mudanzas
- Notarías
- Obradores
- Oficinas Corporativas Privadas y Despachos
- Óptica
- Peluquería
- Productos de piedra y cantera
- Procesamiento y molienda de granos
- Purificadora de agua
- Refresquería.

- Renta y Venta de Maquinaria para la Construcción
- Renta de Vehículos
- Reparación de Bicicletas
- Reparación de Calzado
- Reparación de Equipo de Cómputo o sonido
- Reparación de Máquinas de Escribir
- Reparación de Maquinas en General
- Reparación de Radiadores
- Reparación de Equipo Doméstico y Eléctrico
- Reparación de Muebles de Oficina e Industriales
- Salón De Belleza
- Sastrería
- Servicio de Fontanería
- Servicio de Instalaciones Eléctricas
- Servicio de Preparación de Banquetes
- Servicio de Transporte de Carga
- Servicios Automotores
- Servicios de Limpieza
- Servicio de Grúas
- Taller Auto Eléctrico
- Taller de Mecánica en General.
- Taller de Reparación de Aparatos Eléctricos y Electrónicos
- Taller de Reparación de Equipo Doméstico
- Taller de trofeos y reconocimientos de cristal, metálicos y similares

- Talleres de Impresión
- Templos
- Tienda De Mascotas
- Tintorerías
- Veterinaria
- Venta y renta de maquinaria para la construcción
- Vídeo club
- Vidriería
- Vulcanizadora

Artículo 37. - USOS ESPECIALES. Comprende aquellos establecimientos de servicios, que además de la autorización de la Dirección requieren la autorización para su funcionamiento permanente o temporal de otra autoridad; o bien, que de acuerdo al posible impacto en la zona en la que se ubique el predio, se deberán cumplir las especificaciones que para ello se establecen a continuación.

Dentro de éste apartado se encuentran los siguientes giros o establecimientos:

- Bar
- Cantina
- Servi-Bar
- Centro Nocturno
- Discoteque
- Hotel y Motel
- Auto-Hotel

- Peña
- Restaurante Bar
- Salón de Usos Múltiples
- Salones de Fiestas
- Salón De Fiestas Familiares
- Salón De Fiestas Infantiles
- Antenas de telefonía celular
- Bancos de materiales (pétreos)

En lo referente a los cajones de estacionamiento, se establecerá un cajón de estacionamiento por cada 20 m² de área construida o al aire libre.]

Con excepción de los usos de Hotel y Motel, que deberán respetar un cajón de estacionamiento por cada 10 metros cuadrados de área construida o al aire libre.

Se especifica que para este tipo de usos de suelo, así como a los considerados con Sexo-Comercio, no se podrán establecer en las zonas habitacionales, así como tampoco cerca de Equipamientos Urbanos, debiéndose respetar una distancia radial de influencia de 300 metros o más, con respecto de las mismas.

Los usos de Bodegas serán clasificados como Servicios, y en caso de que el tipo de almacenaje no esté definido, tendrán que cumplir con la normatividad para industria, además se deberá respetar dentro del predio un cajón de estacionamiento por cada 100 m² construidos y un cajón de estacionamiento por cada 400 de área descubierta así como área de carga y descarga.

Artículo 38. - INDUSTRIA. Comprende aquellos establecimientos, en los cuáles se llevan a cabo actividades de producción, elaboración, transformación, maquila,

manejo y/o almacenamiento de materias primas o productos elaborados, entre otras.

Estos establecimientos por lo general, cuentan con áreas de producción, áreas de almacenamiento, áreas administrativas, áreas de carga y descarga, áreas de servicios a empleados, áreas para almacenamiento de residuos, pequeñas áreas de venta al público, entre otras.

Esta Dirección clasifica como uso de Industria a los siguientes giros:

- Acabado de Pieles. (Proceso Seco).
- Armadora de Vehículos
- Adhesivos y Pegamentos
- Alimentos Caseros
- Almacén de Fertilizantes, Alimentos Balanceados y Follajes
- Almacén de Productos Farmacéuticos
- Armado de Maquinaria Pesada
- Artesanías de Piel
- Artículos a base de Cartón y Papel
- Artículos Confeccionados con Textiles
- Artículos de Limpieza
- Artículos Deportivos
- Artículos y Accesorios de Madera Excepto Muebles
- Básculas (En Zonas Industriales)
- Bebidas Alcohólicas
- Bodega de Basura Reciclable

- Bodega de Chatarra
- Banco de Extracción de Materiales Pétreos
- Bordados y Costuras
- Carpintería
- Calzado
- Campers
- Centros de Acopio y Plástico.
- Cerámica y Alfarería
- Cerilleras
- Cerquillos
- Colchones
- Chocolates, Dulces y Confituras
- Conservas (Mermeladas, Embutidos, Encurtidos y Similares)
- Deshidratación, Congelación y Cocción de Legumbres
- Dulces, Caramelos y Similares
- Ebanistería y Tallado de Madera
- Elaboración de Solventes
- Elaboración de Tintas y Pigmentos
- Elaboración y Envasado de Agua Purificada
- Elaboración y Envasado de Refrescos, Aguas Gaseosas.
- Elaboración y Tratamiento de Productos Lácteos
- Elaboración y Venta de Hielo
- Empacadora de Jabón y Detergente
- Encuadernación de Libros

- Ensamblaje Aparatos Eléctricos y Domésticos
- Ensamblaje de Bicicletas, Carreolas y Similares
- Ensamblaje de Productos De Acero
- Ensamble de Encendedores
- Ensamble de Maquinaria y Equipo Agrícola
- Espinazos y Tachuelas
- Estructuras Metálicas y Tanques
- Extinguidores
- Fabricación de Maquinaria Ligera
- Fabrica de Bolsas de Plástico
- Fabrica de Cartón
- Fabrica de Helados (A Gran Escala)
- Fabrica de Piel Sintética
- Fábrica de Guantes, Látex, Globos, Pelotas y Suelas
- Fabrica de PVC
- Fabricación de Asientos Para Automóvil
- Fabricación y Envasado de Grasas Industriales
- Fabricación y Reciclamiento de Acumuladores
- Fertilizantes y Plaguicidas
- Fibras Artificiales y Sintéticas
- Fundidora
- Grasa Semisólidas
- Grasas y Aceites
- Grenetina y Cola

- Herrería
- Herrajes y Hebillas
- Herramientas y Marroquinería
- Hormas
- Hule (Inyección de plástico)
- Implementos Eléctricos y Electrónicos
- Imprenta
- Industria Editorial y de Impresión
- Industrialización de Ropa
- Industrialización de Sábanas, Colchonetas, Edredones y Similares
- Madererías
- Maquiladoras
- Metales y Aceros
- Molinos De Semilla
- Mosaicos y Granito Artificial
- Muebles Metálicos
- Muebles y Puertas de Madera
- Naves Industriales
- Orfebrería
- Paneles Estructurales
- Panificadora, Elaboración de Pan, Pasteles y Similares
- Películas Fotográficas
- Perfiles y Tubulares
- Perfumes y Cosméticos

- Periódicos y Revistas (Rotativas)
- Persianas y Toldos (Fabricación)
- Pinturas, Barnices, Lacas, Tintas, Pegamentos e Impermeabilizantes
- Porcelanizados y Muebles De Baño
- Prendas de Vestir (En Serie)
- Preparación y Acabado de Textiles de Fibras.
- Procesamiento y Molienda de Granos
- Productos a Base de Cereales (Gran Escala)
- Productos Alimenticios
- Productos de Asbesto
- Productos de Cartón y Papel Hojas, Bolsas, Cajas y Similares)
- Productos de Cera
- Productos de Concreto
- Productos de Grafito
- Productos de Hule
- Productos de Limpieza
- Productos de Piedra y Cantera
- Productos de Plástico
- Productos de Tabaco
- Productos Farmacéuticos
- Productos Metálicos Maquinados
- Productos No Tóxicos Ni Cáusticos
- Procesadora de Carnaza para Alimentos de Animales
- Procesadora de Productos del Mar

- Química
- Refinamiento de Azúcar
- Regeneración de Productos de Hule
- Resinas Sintéticas y Plastificantes
- Rolado y Doblado de Metales
- Serigrafía
- Substancias Químicas Industriales Básicas Excepto Abonos
- Suelas (Proceso De Inyección)
- Suelas y Tacones De Cuero
- Suelas y Tacones De PVC
- Torno
- Tacones
- Taller de Encuadernación de Libros
- Taller de Reparación de Compresoras
- Taller de Joyería, Orfebrería y Similares con Equipo Especializado
- Tapicería
- Terminados Metálicos
- Velas y Veladoras

Artículo 39. - EQUIPAMIENTO. Comprende aquellos establecimientos en los cuáles se llevan a cabo actividades de prestación de servicios a la comunidad, ya

sea de manera directa o indirecta. Esta Dirección clasifica como usos de Equipamiento a los siguientes giros:

A. EQUIPAMIENTO URBANO VECINAL.

a. Educación:

- Jardín de Niños
- Guardería
- Escuelas Primarias
- Telesecundaria

b. Cultura

- Biblioteca Pública Municipal
- Casa de la Cultura
- Centro Social Popular

c. Salud:

- Centro de Salud Rural
- Puesto de Socorro

d. Asistencia Social:

- Centro de Desarrollo Comunitario

e. Comercio:

- Tianguis o Mercado sobre Ruedas
- Tienda Rural Regional

f. Comunicaciones:

- Oficina Radiofónica o telefónica

- g. Transporte:
 - Ninguno
- h. Recreación:
 - Plaza Cívica
 - Juegos Infantiles
 - Jardín Vecinal.
- i. Deporte:
 - Módulo Deportivo
- j. Servicios urbanos:
 - Comandancia de Policía

B. EQUIPAMIENTO URBANO ZONAL.

- a. Educación:
 - Secundaria General
 - Secundaria Técnica.
- b. Cultura
 - Museo Local
 - Museo de Sitio
- c. Salud:
 - Centro de Salud Urbano
 - Centro de Salud con Hospitalización
 - Hospital General
 - Unidad Médica Familiar (IMSS, ISSSTE)

- Centro de Urgencias.
- d. Asistencia Social:
 - Centro de Asistencia de Desarrollo infantil
 - Mercado Público
 - Tienda o Centro Comercial (ISSSTE)
 - Farmacia (ISSSTE)
- e. Comunicaciones:
 - Agencia de Correos
 - Administración Telegráfica
 - Unidad Remota de Líneas.
- f. Transporte:
 - Encierro de Transporte Urbano
 - Estación de Taxis
 - Central de Autobuses de Pasajeros.
- g. Recreación:
 - Parque de Barrio = Parque Distrital
- h. Deporte:
 - Centro Deportivo
 - Salón Deportivo
- i. Administración pública:
 - Delegación Municipal
 - Oficinas de Gobierno Estatal
 - Ministerio Público Estatal.

Artículo 40. - EQUIPAMIENTO URBANO ESPECIALIZADO

a. Educación:

- Centro de Desarrollo Infantil
- Centro de atención Preventiva de Educación
- Preescolar
- Escuela Especial para Atípicos
- Centro de Capacitación para el Trabajo
- Preparatoria General
- Preparatoria por Cooperación
- Colegio de Bachilleres
- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)
- Centro de Estudios de Bachillerato.
- Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios. (CBTIS)
- Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA)
- Universidad Estatal
- Universidad Pedagógica Nacional.

b. Cultura

- Biblioteca Regional
- Biblioteca Pública Central Estatal
- Museo Regional
- Museo de Sitio
- Museo de Arte
- Teatro

- Escuela Integral de Artes
- Auditorio Municipal.

- c. Salud:
 - Hospital General (IMSS, ISSSTE)
 - Clínica de Medicina Familiar (ISSSTE)
 - Clínica Hospital (ISSSTE)
 - Hospital General (ISSSTE)
 - Hospital Regional (ISSSTE)
 - Hospital de 3er. Nivel (cruz roja)

- d. Asistencia Social:
 - Casa Cuna
 - Casa Hogar para Menores
 - Casa Hogar para Ancianos
 - Centro de Rehabilitación
 - Centro de Integración Juvenil
 - Guarderías
 - Velatorio (IMSS, ISSSTE)
 - Estancia de Bienestar y Desarrollo Infantil (EBDI)

- e. Abasto:
 - Unidad de Abasto Mayoristas
 - Almacén
 - Rastro de Aves
 - Rastro Bovinos y Porcinos.

f. Comunicaciones:

- Sucursal de Correos
- Centro Integrador de Servicios
- Administración de Correos
- Centro Postal Automatizado
- Centro de Servicios Integrados
- Centro Digital
- Centro de Trabajo
- Oficina Comercial.

g. Transporte:

- Central de Autobuses de Pasajeros
- Central de Servicios de Carga
- Aeropista
- Aeropuerto de Corto, Mediano y Largo alcance

h. Recreación:

- Parque Urbano
- Parque Metropolitano
- Áreas de Ferias y Exposiciones
- Espectáculos Deportivos.

i. Deporte:

- Unidad Deportiva
- Ciudad Deportiva
- Gimnasio Deportivo
- Alberca Deportiva

- j. Administración Pública:
 - Administración Local de Recaudación Fiscal
 - Centro Tutelar para Menores Infractores
 - Centro de Readaptación Social (CERESO)
 - Delegación Estatal
 - Agencia del Ministerio Público
 - Oficinas de Gobierno Federal
 - Palacio Municipal
 - Palacio de Gobierno Estatal
 - Oficina de Hacienda Estatal
 - Tribunales de Justicia del Estado
 - Palacio Legislativo Estatal
- k. Servicios Urbanos:
 - Cementerio
 - Central de Bomberos
 - Basurero Municipal

CAPITULO VII

DE LA VIGILANCIA Y CONDICIONES EN LA AUTORIZACION DE LOS USOS DE SUELO.

Artículo 41.- La expedición de las autorizaciones a que se refiere el presente reglamento estará sujeto al apego de los derechos correspondientes de conformidad con lo establecido en la ley de hacienda municipal, ley orgánica Municipal y la ley de ingresos del Municipio, que aprueba las tarifas para uso del suelo.

Artículo 42.- La autorización municipal de Uso del suelo únicamente permitirá al particular el ejercicio de la actividad habitacional, comercial, industrial o de servicios para lo cual fue concedida y dentro de los horarios establecidos en el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno.

Artículo 43. - En el caso de establecimiento con giros de venta y/o consumo de bebidas alcohólicas, tales como bares, pulquerías, cantinas, y salones de fiesta con pista de baile, la autoridad municipal solo podrá conceder la autorización correspondiente previo acuerdo expuesto del cabildo.

Artículo 44. - Con motivos de la autorización, las personas en el ejercicio de sus actividades comerciales, industriales, profesionales o de servicio no podrán invadir ni obstruir ningún bien de dominio público.

Artículo 45. - Será obligación del titular de las autorizaciones contempladas en el presente reglamento, mantener el orden en el interior y en el acceso al establecimiento autorizado.

Artículo 46. - Será obligación del titular de toda autorización, licencia o permiso de uso del suelo, tener a la vista del público la documentación original otorgada por la autoridad municipal y mostrarla tantas veces como sea requerida por los inspectores legalmente autorizados por el ayuntamiento.

CAPITULO VIII

FUSION, SUBDIVISION DE TERRENOS Y FRACCIONAMIENTOS.

Artículo 47. - El municipio administrara, regulara y vigilara el cumplimiento de las disposiciones en materia de fusiones, subdivisiones, notificaciones, relotificaciones, fraccionamientos o condominios.

Artículo 48. - La autorización de lotificaciones, relotificaciones, fusiones, subdivisiones y fraccionamientos de áreas o predios dentro del municipio, tendrá por objeto;

I.- Asegurar que los actos, contratos y convenios en materia inmobiliaria cumplan con lo previsto en el presente reglamento.

II.- Garantizar la prestación y dotación de la infraestructura, equipamiento y servicio en las diversas colonias, áreas y zonas de asentamientos humanos.

Artículo 49. - Se entiende por subdivisión familiar, la partición de un terreno que se realice por herencia entre parientes, en línea recta o colateral hasta el cuarto grado y que las fracciones resultantes de dicha subdivisión no sean superiores al número de los herederos o legatarios.

La superficie de las porciones resultantes deberá sujetarse a lo previsto en el programa municipal de desarrollo urbano y el reglamento de construcciones de mineral de la reforma.

Artículo 50. - Los predios rústicos se podrán subdividir sin límite de porciones con la condición de que cada fracción resultante tenga una superficie mínima de diez mil metros cuadrados y en su caso podrán incluir servidumbre de paso;

Artículo 51. - Los predios que no sean resultantes del supuesto establecido en el artículo anterior podrán subdividirse siempre y cuando cumplan con lo previsto en el programa de desarrollo urbano de mineral de la reforma.

Artículo 52. - Las disposiciones de los tipos de fraccionamiento, los mínimos y máximos de superficies, frentes, alineamientos, restricciones de ubicación, así como los procedimientos de autorización se determinara de acuerdo al reglamento de construcciones de Mineral de la Reforma.

CAPITULO IX

USOS DE SUELO DE ALTO RIESGO

Artículo 53. - Estaciones de servicios de gasolinera, dicel y estación de gas lsp: se clasifican dentro del grupo de actividades de alto riesgo y su compatibilidad estará condicionada a las normas oficiales particulares correspondientes a este uso, además de las siguientes.

a) El predio en caso de colindar en zona de uso habitacional predominante deberá contar con una distancia mínima de resguardo 18 metros dentro de su predio.

- b) El predio en caso de colindar con hoteles, moteles e instalaciones de culto religioso y escuelas, en una distancia mínima de resguardo 50 metros dentro de su predio.
- c) El predio debe localizarse a una distancia mínima de resguardo de 200.00 metros con respecto a una planta de almacenamiento gas L.P. de una estación de carburación o de otra estación de servicio.
- d) El predio debe localizarse a una distancia mínima de resguardo de 50.00 metros con respecto a líneas de alta tensión, vías férreas o ductos que transporten productos derivados del petróleo.
- e) El predio debe localizarse a una distancia mínima de 100.00 metros de actividades de riesgo industria que empleen química, soldadura, fundición, entre otros. Así mismo el predio deberá localizarse a una distancia mínima de 100.00 metros de resguardos de centros de concentración o de uso de suelo de equipamiento.
- f) Las distancias mencionadas en los incisos anteriores, son de la bocanoma hasta el parámetro del uso mencionado.
- g) En caso de que exista un comercio ambulante que emplee gas combustible, deberá el propietario de la estación de servicios dar aviso a la autoridad correspondiente para que lleve a cabo su reubicación y esta no debe ser una distancia menos de 100.00 metros, tomados a partir de la colindancia más próxima a la estación de servicio;
- h) En uso de suelo de alto de riesgo se deberán aplicar las restricciones correspondientes a las dependencias que tenga ingerencia en estas.

CAPITULO X

De las Sanciones

Artículo 54.-Las violaciones a los preceptos a este reglamento, serán sancionadas administrativamente por la presidencia municipal, a través de la dirección de obras pública municipal con una o más de las siguientes sanciones.

- I. Amonestación;
- II. Multa;
- III. Cancelación del dictamen de Uso de Suelo;
- IV. Suspensión de la obra;
- V. Demolición

Artículo 55.- Si alguna persona sin el dictamen de Uso de Suelo necesaria y sin sujetarse a las prevenciones de este reglamento, fraccionar terrenos para vender o donar y construir en ellos, se tomaran las siguientes medidas:

- I. Se ordenara de inmediato la suspensión de las obras que estuviere ejecutando;
- II. Se impondrá al infractor una multa Que determine la dirección de obras públicas conforme a la ley de ingresos del municipio de acuerdo al salario mínimo establecido en dicho año

III. Los gastos de demolición de las obras indebidas, se exigirán al infractor, haciendo uso para ello de la facultad económica coactiva, a través de la tesorería municipal

IV. Además el fraccionador, será responsable de los daños y perjuicios que sufran los adquirentes de buena fe

Artículo.- 56.- Los propietarios que ejecuten una obra sin antes tener la resolución de uso de suelo se les impondrán una multa de 10 a 100 salarios mínimos además de la suspensión de la obra

Artículo 57.- A los propietarios, directores de obras, representantes y ocupantes de predios, edificios, estructuras, que impidan u obstaculicen el desarrollo de una visita de inspección se les impondrá una multa de 5 a 40 salarios mínimos.

Artículo 58.- se les impondrá una multa de 5 a 30 salarios mínimos a los propietarios de las obras, cuando cometan las siguientes infracciones.

I. No dar aviso a la dirección de obras públicas municipales de su anteproyecto para la factibilidad de dicho uso

II. Usar indebidamente o sin permiso la vía pública

III. Usar indebidamente sin permiso los servicios públicos

Artículo 59.- Cuando la infracción no sea grave, bastara que la dirección de obras públicas municipal amoneste al infractor; por el contrario, si es grave y está en peligro la vida de las personas o bienes se podrá ordenar la demolición inmediata de obra o construcción

Artículo 60.- Cualquier otra infracción no prevista en este reglamento será castigada administrativamente por el municipio, con una multa de hasta 200 salarios mínimos vigentes en la región.

CONCLUSIONES.

El crecimiento de los asentamientos humanos en el Municipio de Mineral de la Reforma, genera importantes implicaciones tanto de carácter social como ambiental las que en un momento dado se ven reflejadas en el territorio. Es aquí donde la aplicación de instrumentos de planeación comienza a tomar importancia, las autoridades encargadas de la Administración Pública tenemos el compromiso de generar acciones concretas en materia de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano, en pro del bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población de nuestro Municipio.

Las elevadas tasas de crecimiento demográfico, la migración de los habitantes hacia el Municipio de Mineral de la Reforma y el tránsito de la vida rural a la urbana, han ocasionado el desequilibrio en el desarrollo integral del mismo, rebasando actualmente la capacidad de respuesta por parte de las instancias de gobierno tanto Federal, Estatal y Municipal en materia de Desarrollo Urbano, generando irregularidad en la tenencia de la tierra para uso urbano, insuficiencia de servicios públicos, viviendas con condiciones satisfactorias mínimas, especulación con terrenos aptos para el desarrollo urbano y vivienda, ocasionándose por lo mismo, los problemas de orden social.

Las principales estrategias es la búsqueda de lograr un crecimiento ordenado, de acuerdo a las aptitudes del suelo para el desarrollo de las diversas actividades que comprenden el quehacer cotidiano de nuestra población.

Un instrumento de carácter técnico es el sentido de que se incorpore estrategias y mecanismos operativos que permita normar, controlar, ordenar el uso y aprovechamiento del suelo, infraestructura, equipamiento urbano y todos los requerimientos, observando lo previsto y acorde con las leyes de planeación y de Asentamientos Humanos, tomando como punto de partida la legislación aplicable en materia de Desarrollo Urbano, en los tres niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal, ya que el Programa en vigencia fue rebasado en sus expectativas perdiéndose el orden y la armonía planteada para este crecimiento. Surgiendo así la necesidad de implementar un nuevo instrumento que contemple la problemática actual de su desarrollo, con una visión económica y social, cuyas propuestas tiendan a satisfacer las necesidades de la población, mejorar las condiciones y calidad de vida, así como garantizar el crecimiento armónico de los asentamientos humanos. Ya que su crecimiento es constante y dinámico, de tal forma que de manera coordinada entre el Gobierno Federal, Estatal y Municipal, deberán avalar que de manera adecuada y ordenada previendo impactos de carácter negativo y dinamizando en beneficio de la propia población los procesos económicos, urbanos y sociales.

En este sentido es imprescindible que el Municipio de Mineral de la Reforma, que es uno de los de mayor importancia en el Estado de Hidalgo, cuente con los elementos indispensables y de vanguardia para la adecuada toma de decisiones para operar, normar, controlar y propiciar de manera acertada el adecuado uso y aprovechamiento del suelo, la infraestructura, los servicios, el equipamiento urbano, etc.

Podemos establecer que el principal reto al que se encuentra la autoridad Municipal de Mineral de la Reforma está el de lograr un crecimiento urbano eficaz, equitativo y ordenado así como mejorar la aplicación de los recursos económicos, financieros y humanos con que se cuenta en la presente Administración Municipal 2006-2009, y que se requieren para lograr un desarrollo equilibrado en beneficio de la propia población y mejorar su calidad de vida.

El crecimiento urbano de Mineral de la Reforma en el periodo comparativo de (1970, 1990 y 2006); ha estado instituido por un acelerado crecimiento Urbano y Poblacional, sobre todo en el periodo 1990-2006.

El uso de suelo actual presenta incompatibilidades en cuanto a la habitación, los servicios, el equipamiento y el sector industrial.

Los nuevos asentamientos comienzan a establecerse sobre suelos no urbanizables, transformando el uso agrícola por habitacional en su mayoría; alterando con esto, tanto el medio físico natural.

El mayor porcentaje de utilización esta en el uso habitacional, en su mayoría, como vivienda de interés social, además de las localidades que conservan su imagen popular como es el caso de toda la zona norte del Municipio. La Cabecera Municipal, en mucho, comienza a perder su imagen. Las localidades y fraccionamientos son de alta densidad debido a su alto crecimiento urbano, están asentadas sobre áreas agrícolas y de pendientes moderadas sobre todo al sur y centro del Municipio, presentando una dispersa estructura urbana general. Las localidades Palma Gorda y La Higa son las únicas que presentan baja densidad;

en el caso de la Cabecera Municipal, presenta alta densidad al centro del área urbana, sin embargo, dispersión de población al poniente y oriente.

Por la falta de ordenación del uso de suelo del territorio, muchas empresas y naves industriales se encuentran asentadas dentro o cerca del área urbana (habitacional) generando problemática ambiental y distintos riesgos.

Síntesis de la Problemática.

A partir de la información diagnosticada del uso y aprovechamiento del territorio actual se procede a identificar las variables que caracterizan la problemática del sistema territorial y la valoración de las mismas, se trata de determinar cuales son las variables o grupo de variables que tienen un mayor valor explicativo, acerca del uso y aprovechamiento del territorio¹⁵ (Gabiña, 1998:146). Un apoyo metodológico para realizar este trabajo lo constituye el diagnóstico estratégico, a través de la matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas). El diagnóstico estratégico es una evaluación que se hace del territorio apoyado en métodos de la planificación estratégica que incluyen: El diagnóstico externo, el diagnóstico interno y la integración de ambos diagnósticos.

En materia de normatividad se señalan las condicionantes que regularan su aplicación por parte de las autoridades Federales, Estatales y Municipales, cada una de ellas dentro de su propio campo de acción, según lo establezca la legislación aplicable en la materia, dentro del territorio de Mineral de la Reforma

estatal y como lo señala la normatividad en la materia y constituye al presente documento como el instrumento regulador en la materia, así mismo se retoman los objetivos y lineamientos de instrumentos superiores de planeación para cada componente del desarrollo urbano, y finalmente se señalan las normas y criterios básicos en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial que deberán ser adoptados en el nivel estratégico.

Esta normatividad permitirá a la administración Federal, Estatal y Municipal del H. Ayuntamiento de Mineral de la Reforma, contar con los elementos técnicos y jurídicos indispensables para garantizar la adecuada toma de decisiones las cuales impactarán directamente en el desarrollo integral del municipio así como de la ordenación de las actividades económicas en el territorio.

Por lo anteriormente expuesto el objeto fundamental del presente PROYECTO DE REGLAMENTO correspondiente a la normatividad, es dotar los criterios y normas básicas para los elementos de infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios, los que deberán ser conceptualizados en congruencia a los planteamientos de los Programas de Desarrollo Urbano de niveles superiores de planeación.

Los lineamientos normativos constituyen los parámetros básicos entre los cuales deberán ser diseñadas las estrategias a implementarse en el presente instrumento de planeación, definiendo con claridad los propósitos que permitan delinear la imagen; objetivo que se pretende alcanzar, estando en primera instancia articulados a los lineamientos estratégicos definidos por los niveles superiores de planeación y derivados de éstos se establecen los fines globales previsible y los criterios normativos particulares que deberán adaptarse para tal fin.

Los instrumentos necesarios que deben de aplicarse para tener validez jurídica el presente **REGLAMENTO** y podamos regular los usos de suelo, así como administrar el crecimiento de los asentamientos humanos, financiar y concertar son los siguientes:

Jurídicos.

Financieros.

Administrativos.

JURÍDICOS.

La instrumentación jurídica del presente **REGLAMENTO** corresponde a las disposiciones legales del ámbito Federal, Estatal y Municipal, entre los que se encuentra: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Asentamientos Humanos, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Hidalgo y la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, así como el Bando de Policía y buen gobierno del Municipio de Mineral de la Reforma. Una vez cumplidos los requisitos de aprobación por parte de la H. Asamblea Municipal, su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, tal y como lo señala la Legislación aplicable en la materia, el presente programa surte efectos legales y podrá ser entonces obligatorio para los particulares y las Autoridades. Como se menciona con anterioridad los instrumentos jurídicos son el sustento legal que dará validez jurídica al **REGLAMENTO**, así como permitir su operación y función reguladora del uso del suelo, basados principalmente en el marco jurídico señalado con anterioridad. Bajo este contexto, el Ayuntamiento de Mineral

de la Reforma, deberá definir el organismo que será responsable de la ejecución y seguimiento del instrumento.

FINANCIEROS

Convenio de desarrollo municipal

Lineamientos generales

Para efectos del presente documento se deberá entender por: En el marco de la descentralización administrativa implantada por el Gobierno Federal se estableció el Convenio de Desarrollo Social para Entidades Federativas, del cual se desprenden los Convenios de Desarrollo Municipal para cada uno de los Municipios que las conforman, dicho Convenio consta de tres fondos, los cuales son:

Fondo Único de Participaciones.

(FUP)

(Fondo 1)

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal. (FAISM) (Fondo 2)

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios. (FAFM)

(Fondo3)

Distribución de los Recursos Los recursos al interior de cada Municipio se distribuirán en los términos que defina el COPLADEM y se orientaran a las comunidades más pobres. Se busca que se vean favorecidos las localidades y

grupos de población que no cuenten con los servicios básicos prioritarios (agua potable, drenaje y alcantarillado, caminos, electrificación e infraestructura primaria de salud y educativa).

INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS

Se sugiere establecer mecanismos de atribuciones en el Bando de Policía y Buen Gobierno que se refieran a obras públicas y Desarrollo Urbano, en donde se incluya la necesidad de contar con una certificación por parte de la autoridad Municipal, en la que se definan las capacidades de estos.

Para hacer factible el control de los usos del suelo, se establece la presentación de un estudio de impacto urbano, que se aplique a las operaciones que por sus características de funcionamiento generen impactos negativos en la estructura urbana, regulación de redes de infraestructura, servicios urbanos y equipamiento.

Una vez evaluados los posibles efectos se podrá acordar, solicitar modificaciones o negar que se expida la licencia de construcción, todo ello con la finalidad de evitar que en el futuro se realicen ocupaciones del suelo que a pesar de las aparentes ventajas que pudiesen tener, traigan consigo consecuencias que serían más costosas para la administración.

Cabe señalar la importancia que tiene el tema de formación y capacitación del personal administrativo que estará encargado de la aplicación del programa en sus diferentes etapas y la correcta divulgación e información hacia la población respecto de la conveniencia y utilidad pública, así como el beneficio social de la planeación y administración del desarrollo urbano.

Se sugiere que los instrumentos de control sean complementados con reuniones periódicas con dependencias y organismos del sector público que se encarguen de regular aspectos como: la tenencia de la tierra, dotación de infraestructura carretera, hidráulica, entre otras; así como exposición de la Carta Síntesis y la puesta a disposición del texto del programa, poniendo en relieve las acciones más significativas de acuerdo con la participación solicitada a un público específico.

Bibliografía

Administración Pública Estatal y Municipal, México, núm. 3, julio-septiembre

Aguado, Emma y Francisco Hernández (1997). “ Tierra social y desarrollo urbano: experiencias y posibilidades”, Estudios Agrarios, 8.

AGUIRRE SALDÍVAR, Enrique, Los retos del derecho público en materia de Autónoma del Estado de México, 1999.

Azuela, Antonio y Peter Ward (1994).”Memorándum de Austin: la urbanización del ejido y el impacto de la reforma al art. 27 de la Constitución Mexicana ”, Revista Interamericana de Planificación, XXVII, 105.

Azuela, Antonio (1989a).”El significado Jurídico de la planeación urbana en México”, Garza, Gustavo (coord.).Una década de planeación urbana-regional en México, 1978-1988, Ciudad de México.

Azuela, Antonio (1989b). La ciudad, la propiedad privada y el derecho, Ciudad de México: El Colegio de México.

AZUELA, Antonio, “La distribución de competencias en la regulación de los usos

BURDEAU, Georges, “Tratado de ciencia política”, El Estado, México, UNAM,

Cabrero, Enrique (coords.)(1998). Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos, México CIDE/Porrúa.

CARBONELL, Miguel, Constitución, Reforma constitucional y fuentes del derecho

CARPIZO, Jorge, "Estado Federal", INSTITUTO DE INVESTIGACIONES

JURÍDICAS, Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. III.

_____, "Facultades en el estado federal", INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. IV.

_____, "Federación", INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. IV.

_____, "Soberanía", INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. VI.

_____ Y CARBONELL, Miguel, "Facultades implícitas", INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. IV.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, La autonomía municipal en México, 2ª De 1981.

DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª Del suelo”, en PEMEX: Ambiente y energía. Los retos del futuro, México, Duhau , Emilio (1998). Hábitat popular y política urbana, México: UAM –A y Miguel Ángel Porrúa. ed., México, Porrúa, 2004. ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. VI. En México, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1999.

Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. IV.

Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. VI.

Estudios Municipales, 1985.

FAYA VIESCA, Jacinto, El federalismo mexicano. Régimen constitucional del Federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal, México, Fernández Ruiz, Jorge (coord...), Régimen jurídico municipal en México, Friedman, John (1999).”El reto de la planeación en un mundo sin fronteras”, Ciudades, 42.

Garza, Gustavo (1998). ”Evolución del Sistemas de ciudades en México, 1960-1995”, Demos, Carta demográfica sobre México, Ciudad de México: ISSUNAM.

Garza, Gustavo (1999). "Globalización económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México", Estudios Demográficos y Urbanos,12,2.

Hernández, Carlos y Villagómez Alejandro(2000) "Participación del Sector privados en servicios municipales: el agua potable", Gestión y Política Pública, IX, INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Constitución Política de los Estados INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed.,

Jones, Gareth y Peter Ward (1998). "Privatizing the Commons, reforming the ejido and urban development in Mexico", International Journal of Urban and Regional Research, 22, 1.

Jones, Gareth y Rosaria Pisa (2000). "Public-private partnerships for urban land development in México: a victory for hope versus expectation?", Habitat International,24.

JURÍDICAS, Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM,

JURÍDICAS, Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM,

Jurídico municipal en México, México, Porrúa-UNAM, 2003.

Kyung-Hwan, Kim (1997) "Improving local government finance in a changing environment", Habitat International.

LÓPEZ SOSA, Eduardo, Derecho municipal mexicano, México, Universidad

MADRID HURTADO, Miguel de la, El pacto federal, México, Centro Estatal de
MÁRQUEZ CARBÓ, Luis, "La cooperación intermunicipal", Gaceta Mexicana de
México, Porrúa-UNAM, 2003.

México, Porrúa-UNAM, 2004, t. IV.

NAVA NEGRETE, Alfonso y QUIROZ ACOSTA, Enrique, "Municipio", INSTITUTO
Olivera, Guillermo (1989). El control del crecimiento urbano en la Zona
Metropolitana de la Ciudad de México, Tesis de la Licenciatura en Geografía,
Facultad de Filosofía y Letras, UNAM

OROPEZA MARTÍNEZ, Humberto, Administración pública municipal. Estudio
Porrúa, 2005. Preliminar del municipio libre, México, Trillas, 2001.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., Derecho municipal, 6ª ed., México, Porrúa, 2002.

Rébora, Alberto (1993). "Los planificadores urbanos ante el cambio", EURE, XIX,
57:31-40.

Rello, Fernando (1996). "La privatización del ejido; ¿Una contrarreforma agraria?",
Investigación Económica, 215.

Renard, Vincent.- Economista, Director, del Laboratoire d'Économétrie École
Polytechnique, Paris. Director de investigación CNRS desde 1983. Profesor de la
Universidad de Paris desde 1982. Especialista en economía inmobiliaria y urbana,

Financiación de equipamientos públicos, Economía del sector urbanístico. Autor de numerosos libros y artículos especializados y realiza labores de consultoría en Europa occidental y oriental, América Latina y África.

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, Derecho municipal, 3ª ed., México,

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El municipio, 5ª ed., México, Porrúa, 2002.

SEDESOL (1999). Incorporación del suelo al desarrollo urbano, Ciudad de México:

Dirección General de Desarrollo Urbano. Sistema federal, México, Porrúa, 1998.

UGARTE CORTÉS, Juan, La reforma municipal, Porrúa, México, 1985.

UNAM, 1997. UNAM-PEMEX, 1995. Unidos Mexicanos comentada, 14 ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, t. I.

VALADÉS, Diego, "Artículo 27 constitucional", INSTITUTO DE

Varley, Ann (1995). "The urban ejido and the Article 27: a regressive reform?" Mimeo.

ZAVALA SILVA, Claudia Iris, "Seguridad pública en el ámbito municipal",