

DEFICIENCIAS JURIDICAS Y ADMINISTRATIVA EN EL CONTROL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Pedro Leobardo Jiménez Sánchez¹

Héctor Campos Alanís²

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los instrumentos, bases jurídicas y mecanismos en el ámbito nacional y del Estado de México en materia territorial dirigidos a ordenar, orientar, regular y controlar el crecimiento de los asentamientos humanos y centros de población, con la finalidad de identificar los problemas y deficiencias normativas y jurídicas que han limitado la producción de vivienda formal y propiciado la irregularidad. Se toma como fundamento el proceso de urbanización que se ha desarrollado en las principales ciudades del país, caracterizado por fenómenos físicos y territoriales que inciden en la satisfacción de las necesidades de la población, determinando formas espaciales de expansión y crecimiento de los asentamientos humanos y centros de población. Asimismo, se parte del precepto que la ordenación del territorio corresponde al Estado, para lo cual se establecen instrumentos jurídicos y mecanismos de control del crecimiento urbano que se caracterizan por tener deficiencias que limitan el aprovechamiento del espacio con fines urbanos y habitacionales y, en consecuencia, no satisfacen las necesidades de la población, originando una irregularidad en el desarrollo y conformación del territorio, cuyo proceso se complementa con una falta de mecanismos de regularización y la proliferación de áreas carentes tanto de un reconocimiento jurídico como de los satisfactores urbanos en materia de infraestructura y servicios.

Palabras clave: Crecimiento descontrolado, asentamiento humano, irregularidad.

Abstrac

Summary This paper aims at analyzing instruments, legal bases and mechanisms at the national level and the State of Mexico in the territorial field order, guide, regulate and control the growth of human settlements and population centres, with the aim of identifying problems and policy and legal shortcomings that have limited the production of housing, formal and fueled the

¹ Doctor en Ciencias Sociales, profesor investigador Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México. Teléfonos: 01 (722) 219 46 13, 212 19 38 y 212 92 46. . pl_js@hotmail.com

² Maestro en Estudios Urbanos y Regionales, profesor investigador Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México. Teléfonos: 01 (722) 219 46 13, 212 19 38 y 212 92 46. hect_51@hotmail.com

irregularity. Taken as a basis the process of urbanization that has developed in the main cities of the country, characterized by physical and territorial phenomena that affect the satisfaction of the needs of the population, determining spatial forms of expansion and growth of human settlements and population centres. Also, are based on the precept that the management of the territory corresponds to the State, which established legal instruments and mechanisms of control of urban growth that are characterized by shortcomings which restrict the use of space for urban and housing purposes and therefore do not meet the needs of the population, giving rise to an irregularity in the development and formation of the territory whose process is complemented with a lack of mechanisms for regularization and the proliferation of underserved areas of the urban community in terms of infrastructure and services both legal recognition.

Keywords: uncontrolled growth, human settlement, irregularity.

Introducción.

El proceso de urbanización que se ha desarrollado en las principales ciudades del país, se ha caracterizado por una serie de fenómenos físicos y territoriales que se vinculan e inciden en la satisfacción de las necesidades de la población en materia de infraestructura, servicios básicos, equipamiento y vivienda, entre otros, que han determinado formas espaciales heterogéneas de expansión y crecimiento de los asentamientos humanos y centros de población. Los aspectos involucrados en estas formas de crecimiento están relacionados con varios indicadores: la tenencia de la tierra, que determina la disponibilidad de suelo acorde a los requerimientos jurídicos que legitiman la propiedad como a los procesos de regularización; el régimen de propiedad, que asegura una legitimidad de la tierra que se posee para utilizarla con fines urbanos; usos y densidades, establecidos en los planes de desarrollo urbano, que determinan la configuración de suelo apto para fines urbanos y habitacionales en un sentido de racionalidad y acordes a las necesidades de la población; procedimientos jurídico-administrativos, que se sustentan en la consolidación de mecanismos y procedimientos de control en el aprovechamiento de las áreas urbanizables y de regularización de las acciones de irregularidad desarrollados al margen de la normatividad jurídica establecida por el Estado.

Al respecto, si bien se considera que la facultad de ordenar el territorio corresponde al Estado, para cumplir con dicha encomienda, en primer lugar, se han establecido diversos instrumentos jurídicos, administrativos y de planeación que involucran la participación de los diferentes agentes sociales y privados en el desarrollo urbano y la promoción inmobiliaria, y que son

regulados por el sector público en el nivel federal, estatal y municipal, para asegurar un crecimiento formal y ordenado; en segundo lugar, el establecimiento de mecanismos de control del crecimiento urbano que operan las autoridades estatales y municipales, para frenar y detener la irregularidad y asegurar un desarrollo urbano ordenado; sin embargo, la realidad conjuga un fenómeno de desarrollo del crecimiento urbano que se caracteriza por dos procesos:

El primero, corresponde a las deficiencias en la normatividad establecida en los instrumentos jurídico-administrativos y que limitan el aprovechamiento del espacio urbano para satisfacer las necesidades de la población mayoritaria y, en consecuencia, no permiten satisfacer sus necesidades de suelo, vivienda y demás satisfactores básicos urbanos.

El segundo, considera acciones de ocupación del espacio urbano para fines habitacionales de manera informal, fuera de toda la normatividad jurídica y administrativa establecida por el Estado, originando una irregularidad en el desarrollo y conformación del territorio, cuyo proceso se complementa con una falta de mecanismos de control y regularización y, por consiguiente, la proliferación de áreas carentes de un reconocimiento jurídico y de los servicios urbanos mínimos para satisfacer las necesidades de la población.

Conforme a lo anterior, se plantea que si bien los instrumentos jurídicos y normativos, vigentes, facultan al Estado para ordenar y regular la ocupación del espacio, éstos presentan deficiencias en su contenido y, por lo tanto, en su aplicación; en consecuencia, las acciones irregulares desarrolladas por la sociedad para satisfacer sus necesidades de suelo y vivienda, rebasan la facultad del Estado de regular el crecimiento ordenado del territorio. A su vez, a pesar de ser un proceso ordinario, la normatividad jurídica vigente no presenta las condiciones, procedimientos ni mecanismos jurídicos y administrativos viables para su regularización.

Objetivos.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los instrumentos, bases jurídicas y mecanismos de control establecidos por el Estado en el ámbito nacional y del Estado de México, para orientar, regular y controlar el crecimiento de los asentamientos humanos y centros de población, a fin de identificar los problemas y deficiencias normativas y jurídicas que han limitado la ocupación del espacio y la producción de vivienda formal, propiciado la irregularidad.

Materiales y métodos.

La metodología para el desarrollo del presente trabajo se sustenta en el Método Deductivo y Cualitativo, a partir de la aplicación de técnicas de investigación bibliográfica y documental; con ello se formulan tres marcos de referencia:

El primero, se refiere a un marco de referencia de las principales variables teóricas y conceptuales en materia de ordenamiento territorial y la ocupación del espacio para fines urbanos, a fin de comprender de manera explícita las principales condicionantes teóricas que permiten la identificación de la problemática.

El segundo, se dirige a la formulación de un marco de referencia jurídico que dé cuenta de la normatividad en materia de ordenamiento del territorio y del aprovechamiento del espacio con fines urbanos, a efecto de hacer un análisis de las principales deficiencias que presenta esta normatividad en su aplicación a casos empíricos.

El tercero, se dirige a la realización de un análisis crítico que permite explicar las principales deficiencias que presenta la normatividad jurídica objeto de estudio, a fin de derivar las posibles medidas de solución, para modificar su naturaleza jurídica con fines de desarrollo y bienestar para la población.

Resultados.

- Marco teórico-conceptual.

existen opiniones en torno a que las aserciones cognitivas de la ciencia son invenciones humanas cuyo origen y validez se establece en procesos sociales contingentes que debe investigarse como fenómenos empíricos, resultado de los problemas que en ellos puedan identificarse (Barnes, 1991); Popper (1969) manifiesta que el conocimiento no comienza con percepciones u observaciones o con la recopilación de datos o hechos, sino con problemas.

Algunos estudios han analizado las relaciones sociales, donde subyace la cuestión sobre el ámbito espacial en que se desarrollan, escenificando la heterogeneidad sobre las formas del comportamiento humano, como principal condicionante de su subsistencia y cuyo determinante es la transformación del medioambiente natural, de lo geográfico, a través de la fabricación de objetos físicos-artificiales: vivienda, infraestructura, equipamientos, comercio y servicios básicos

(Childe, 1954, Santos, 1996, 2000 y Browne, 1978), determinando una configuración territorial y un particular espacio.

En una sociedad en la que el modo de producción capitalista es dominante, los modos de producción del espacio no son homogéneos, el hombre interactúa de manera diferente en un territorio, modificándolo y transformándolo de manera distinta y específica. Al respecto, ha prevalecido la idea de que en el proceso de ordenación del territorio coexisten procesos sociales que determina su configuración; se considera a la ciudad como el lugar donde se desenvuelven las más diversas formas de alienación social (Lefebvre, 1973, 1991; Castells, 1977, 1978, 1988), y es en el territorio donde se observan las formas de socialización.

El territorio es producto de las relaciones sociales que modifican su entorno, que son las manifestaciones de las relaciones sociales que se desarrollan y desenvuelven en él. Borja (2000) señala que cada comunidad territorial se ha ido formando como consecuencia de las relaciones y vínculos de intereses de sus grupos y actores sociales, de la construcción de una identidad y de una cultura propia que la diferencia de otras comunidades. Es en el territorio donde se desarrollan las más diversas formas de relaciones sociales, transformando la naturaleza, sustentadas en una plena identidad y formas de organización, por lo que su transformación y su configuración territorial, sólo son posibles por las relaciones sociales.

Si bien es en el territorio donde se desarrollan acciones y actividades de los actores sociales, conformándolo y configurándolo, los nuevos enfoques consideran a la variable *espacio* para abordar estudios de índole territorial; al respecto, Lefebvre (1991) sujeta al *espacio* a tres condiciones fundamentales: su naturaleza, su condición urbana y su condición social, necesarios para lograr su producción; por su parte, Santos (2000) lo define “como un conjunto indisoluble de sistemas de objetos y sistemas de acciones” que se integra y se relaciona con la naturaleza, donde se construyen y consolidan los elementos físicos, naturales y artificiales, para darle vida y funcionalidad, para más tarde ser la esencia física donde se desenvuelven las relaciones sociales; el origen natural del *espacio* se sustenta en la transformación de un ente natural a uno artificial, en cuyo proceso la naturaleza no deja de existir cuando se transforma, más bien se manifiesta a través de formas y objetos físicos-artificiales y que son sujetos de las relaciones sociales.

El *espacio* entonces tiene su origen en el proceso de transformación de las características naturales y geográficas del territorio. Por su parte, Lezama (2002) considera que la naturaleza no es sino materia prima con la cual producen su *espacio* las distintas sociedades; Santos (2000) señala que el *espacio* es resultado de la acción de los hombres sobre la naturaleza, por medio de los objetos naturales y artificiales.

Así, el estudio del *espacio* se sitúa con relación a otras realidades: la *naturaleza* y la *sociedad*. La transformación de la naturaleza por el hombre se manifiesta como un proceso donde se desarrollan relaciones sociales y es en el *espacio* donde se congregan las más diversas formas de objetos construidos y transformados por el hombre. El *espacio* tiene su origen en la naturaleza, en cuya transformación se manifiesta la participación del hombre para satisfacer sus necesidades; Lefebvre (1991) considera que el *espacio* aparece como fuerza productiva para desplazar y suplantarse a la naturaleza; allí se concentran los progresos técnicos, el conocimiento, las formas de la organización social y se potencializan las capacidades productivas de una sociedad.

Castells (1983) manifiesta que el *espacio* es un producto material en relación con otros elementos materiales, entre ellos los hombres, quienes contraen determinadas relaciones sociales que dan al *espacio* (y a los otros elementos de la combinación) una forma, una función y una significación social; este autor reconoce la existencia de una teoría social del *espacio*, que tiene una relación ineludible con la teoría social general (1983: 141). Por su parte, Harvey (1979) manifiesta que el *espacio* debe ser entendido como una relación entre objetos, que existe sólo porque los objetos existen y se relacionan entre sí.

Derivado de las relaciones sociales que se gestan en él, Rueda (1999) y Del Soto (1987, 2002) identifican dos mecanismos de ocupación del *espacio*: el primero de ellos se refiere al mecanismo *legal*, que se sustenta en acciones reguladas por el Estado, el cual no es un sujeto dotado de voluntad, es un conjunto de aparatos que realizan el interés general de la clase dominante; en palabras de Pérez (2002) es un conjunto de ordenamientos jurídicos e instituciones para intervenir en las relaciones sociales y basa su legitimidad en la búsqueda del bien común que se define a partir de un sistema racional y tecnocrático, convirtiéndose en un conjunto de instituciones que regula, ordena y orienta la transformación del *espacio urbano*.

El Estado y la sociedad, en su conjunto, interactúan y contribuyen a la formación de un espacio social heterogéneo, donde las conductas de los grupos sociales enmarcan las formas de ocupación del espacio para satisfacer sus necesidades, no obstante se observa una incapacidad para hacer frente a los problemas de la colectividad; Abbott (2001) señala que la causa fundamental de esta incapacidad se centra en los sistemas y procedimientos de atención de las demandas y necesidades colectivas, donde los servicios públicos son sujetos de una burocracia que no está en condiciones de hacer frente al problema; respecto a las Burocratización, Habermas (1981) señala que es un fenómeno clave para entender las sociedades modernas.

De esta manera, las acciones del Estado se manifiestan en los instrumentos jurídicos y sistemas administrativos, que incorporan al *espacio* al proceso de urbanización programado en los planes de desarrollo urbano y destinado al futuro crecimiento de la mancha urbana, a cargo de organismos públicos o empresas promotoras privadas, en donde la planeación es una herramienta para elevar la calidad de vida de sus habitantes mediante el ordenamiento de los espacios que ocupan, así como de las actividades urbanas que en éstas se desarrollan (Hernández, 2002).

Allmendinger (2002) señala que las características urbanas del *espacio* no pueden ser separadas de la planeación y no pueden ser tratadas como objetos de estudio separadas de la sociedad; esta noción considera que la planeación sólo es un instrumento de política, sustentada en las acciones e intervención del Estado, a través de la adopción de acciones de regulación, procreación y abastecedor del bienestar social, la cual deberá ser fundamentada en la adecuada planeación y ocupación del *espacio* (Cortés, 1991)

Lezama (1998) señala que la planificación y la ciencia de lo espacial emergen como una arma ideológica mediante la cual se impone la voluntad del centro sobre los grupos de poder de la periferia, sean éstos de extracción burguesa o proletaria, cayendo dicha apreciación en una lucha constante de las relaciones sociales; por su parte, Robirosa (2000) manifiesta que la finalidad legítima de la planificación (su razón de ser) es la acción interventora, modificadora de una realidad, acción modelada de la manera más racional posible, gracias a la aplicación de conocimientos científicos a dicha acción, en persecución de objetivos (o de una política) definidos.

Pérez (2002) considera que el papel de la planificación se orienta a convertirse en un instrumento propio del Estado. Para Hernández (2002), la planeación urbana es una herramienta necesaria para elevar la calidad de vida de sus habitantes mediante el ordenamiento de los espacios que ocupan, así como de las actividades urbanas que en ésta se desarrollan. Sin embargo, esta actividad no debe ser desarrollada únicamente sobre el *espacio* sino también sobre todos los objetos físicos-artificiales que lo forman, lo estructuran y le dan funcionalidad, entre ellos el suelo, vivienda, equipamientos, infraestructura y servicios básicos, a fin de regularlos y ordenarlos en un espacio determinado.

El segundo mecanismo es el *ilegal*, definido como el proceso de ocupación del *espacio* mediante mecanismos ilegales y corresponde la construcción sobre terrenos no calificados ni programados para este fin, llamado también por Rueda (1999) como crecimiento espontáneo, caracterizado por la movilidad y, por tanto, imprecisión de sus límites, así como por ausencia de orden y perifericidad socio espacial frente a las áreas centrales; al respecto, Rueda (1999) y Del Soto (1979) identifican dos tipos: por un lado, la *invasión*, reconocida como un proceso de producción del espacio urbano, cuyo origen descansa sobre la ocupación ilegal de terrenos agrícolas o forestales de propiedad ejidal, comunal, públicos o privados y se realiza, fundamentalmente, a través de dos mecanismos: la “invasión paulatina” y la “invasión violenta”.

La primera de ellas se produce gradualmente sobre asentamientos humanos ya existentes, que por lo general se trata de rancherías anexas a fundos o haciendas; en estos casos el propietario del terreno tiene una relación particular con los ocupantes. En el segundo no existe vinculación previa entre los pobladores y el propietario del terreno, y esto es precisamente lo que determina que deba ser violento e intempestivo, lo cual no quiere decir que no sea el fruto de una compleja y detallada planificación.

Por otro lado, la *venta ilegal* se hace sobre tierras agrícolas, conducidas éstas acciones a la transacción de tierra por dinero a través de asociaciones y cooperativas, donde es el propio ejidatario quien negocia la venta ilegal de algunas de las parcelas que le fueron dotadas. La causa más frecuente, señala Rueda (1999), por la que los campesinos optan por vender sus parcelas, es la reducida superficie de las mismas, que les impide acceder a las subvenciones y créditos oficiales.

- *Marco jurídico-administrativo.*

Si consideramos la postura de Pérez (2002), al señalar que el papel de la planificación se orienta a convertirse en un instrumento propio del Estado, los antecedentes jurídicos nos remontan a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo instrumento adjudica esta facultad en el artículo 26 constitucional, al hacer referencia que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Asimismo, dicho artículo señala que la planeación será democrática y que la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Además, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Al respecto, una de las primeras nociones que se derivan de éste precepto constitucional es que determina la participación de la sociedad en el proceso de planeación, eso es correcto si consideramos que existen una etapa de consulta popular previa a la formulación de los planes para su posterior aprobación; no obstante, podemos considerar que esta participación solo es parcial, en virtud de que no existen mecanismos de participación permanente de la sociedad en la operatividad de los planes, siendo la mayoría de la población, incluso, excluida de los beneficios sociales que los programas de desarrollo determinan.

Por su parte, en materia del régimen de propiedad de la tierra, el artículo 27 constitucional señala que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. A su vez, en

materia agraria, se exponen los objetivos de las expropiaciones, que sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

También se manifiesta que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.

En este sentido, si bien este artículo constitucional determina al Estado la facultad para regular las acciones en materia de ordenamiento del territorio y la ocupación del espacio, es importante señalar que los mecanismos administrativos para regularizar la tenencia de la tierra no es procedente en los casos de aprovechamiento de tierras de régimen social, por lo que el desarrollo, particularmente inmobiliario dirigido a sectores sociales de bajos recursos económicos están limitados, ocasionando que la mayoría de la población adquiera tierras de origen social y no tengan fehacientemente el dominio pleno de la propiedad al no estar sus documentos inscritos en el Registro Público de la Propiedad y, por lo tanto, no puedan incorporarse a los programas y acciones desarrolladas por el Estado

Otro instrumento jurídico que ha sido determinante en el proceso de ordenación del territorio es la Ley General de Asentamientos Humanos, promulgada en 1976, en la que se establecen las bases jurídicas y normativas para el ordenamiento del territorio en México, cuyo papel del Estado es conducir el fenómeno urbano, en los patrones de distribución de la población y en el crecimiento de las ciudades; asimismo se establece un sistema nacional de planeación urbana para ordenar el desarrollo urbano en los niveles regional, municipal y local.

Por lo que se refiere al nivel, estatal, tomando como caso de estudio la legislación del Estado de México, las acciones en materia jurídica se iniciaron en el año de 1979 con la publicación del Reglamento de Construcción; asimismo, aún cuando en el año de 1983 se realizaron reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, en el que se precisaron las atribuciones al municipio en cuanto a la planeación y administración urbana, permitiendo al municipio la competencia para administrar el desarrollo urbano en su territorio, el gobierno estatal mantuvo las atribuciones más importantes en materia de desarrollo urbano (Jiménez, 1998a).

Asimismo, a pesar de que en 1983 se aprobó la primera Ley de Asentamientos Humanos en el Estado de México, la facultad para autorizar la división del suelo, la emisión de la Licencia Estatal de Uso del Suelo aún le correspondía al gobierno del Estado (Jiménez, 2006, 1998a, 1998b), mientras que la Licencia de Construcción que antes expedía éste último, correspondió ya a los ayuntamientos. Con este logro debemos destacar el reconocimiento de las figuras jurídicas de división del suelo: subdivisión, fusión, relotificación y fraccionamiento; éste último fue determinante en el desarrollo de los centros de población y, sobre todo, en la participación de la iniciativa privada en acciones inmobiliarias dirigidas a la producción de vivienda de tipo medio y residencial (Jiménez, 2007).

Posteriormente, con la expedición de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos de 1993, resultado de las modificaciones al artículo 27 Constitucional en materia agraria, incorporó aspectos de ordenamiento territorial y desarrollo regional; al respecto, un ordenamiento resultante en nuestra entidad fue la aprobación de la nueva Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México en 1993 (GEM, 1993), a partir de la cual se inicia un proceso sistemático de delegación de funciones a los ayuntamientos para emitir la Licencia de Uso del Suelo, responsabilidad que hasta ese momento era del gobierno del Estado. A su vez, se complementan las figuras jurídicas de división del suelo, incorporando la figura del conjunto urbano y la lotificación en condominio, los cuales determinaron el “desplazamiento” de la figura jurídica del fraccionamiento, al incidir de manera importante en el desarrollo y promoción de vivienda de tipo interés social y medio en el Estado de México (Jiménez, 2007).

Sin embargo, a pesar de considerarse estos instrumentos jurídicos de vanguardia a nivel estatal, se observa que la normatividad establecida en las mismas determina un proceso tajante

de exclusión de una mayoría de la población, particularmente aquellas que no cumplen con todos los trámites, requisitos y procedimientos para la adquisición de acciones desarrolladas por el Estado. Asimismo, la normatividad establecida en esta nueva legislación se dirige únicamente al beneficio de la sociedad que cumple estrictamente con los requerimientos jurídicos y administrativos establecidos. Por lo tanto, podemos señalar que esta ley excluye a aquella población que no cumple con todas las condicionantes jurídicas señaladas.

Con la aprobación del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México en el año 2001 y, posteriormente, la publicación de su Reglamento en el año 2002, se establecen las bases jurídicas para que los municipios ordenen, regulen y controlen su propio desarrollo urbano; un resultado de ello fue la modificación en el desarrollo de la planeación urbana, en virtud de que los planes de centros de población fueron sustituidos por los planes municipales de desarrollo urbano, y con ello la seguridad de que la mayoría de los municipios cuenten con un instrumento de planeación acorde a las nuevas políticas de ordenamiento territorial establecidas en los niveles federal y estatal.

Sin embargo, a pesar de esta nueva legislación, persisten una serie de aspectos normativos que siguen excluyendo a la mayoría de la población, que no cuenta con todos los determinantes y condicionantes jurídicas para hacer uso y aprovechamiento del espacio bajo los preceptos legales establecidos por esta nueva legislación; ello considera que todo el territorio estatal está sujeto a normas jurídicas y administrativas que difícilmente el total de la población puede cumplir, sea por el régimen de la tenencia de la tierra o de propiedad que posee o por los tan complejos procedimientos que el Reglamento del Libro Quinto determina. La respuesta es una irregularidad derivada de las acciones de la sociedad, al satisfacer sus necesidades de suelo y vivienda por sus propios medios y recursos propios y en espacios no aptos, la mayoría de las veces, para el desarrollo urbano.

En el ámbito municipal, el artículo 115 establece las facultades en materia territorial, al señalar que los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Esta facultad, sin embargo ha dejado de lado muchas condicionantes de desarrollo, sobre todo aún existe una dependencia de las decisiones del Estado, en virtud de que, en particular, la mayoría de las acciones en materia habitacional (subdivisiones, conjuntos urbanos y lotificaciones en condominio), aún siguen siendo autorizadas por las dependencias de nivel estatal y condicionando la intervención del municipio hasta el acto de entrega recepción.

- *Figuras jurídicas de división del suelo.*

Los instrumentos jurídicos abordados en el punto anterior, sugieren la existencia de un marco jurídico acorde a los fenómenos territoriales desarrollados en nuestra entidad que, junto con los instrumentos de planeación del desarrollo urbano, son una herramienta que eleva la calidad de vida de sus habitantes mediante el ordenamiento oportuno del espacio social que ocupan y del control y regulación de las actividades sociales, económicas y urbanas que en éste se desarrollan (Hernández, 2002).

El crecimiento planeado, ordenado y regulado, permite que organismos públicos o empresas promotoras privadas urbanicen espacios previamente programados en los planes de desarrollo urbano, no obstante, corresponde a un crecimiento sobre espacios con régimen de propiedad

social, obligando a la administración pública a su expropiación y regularización del régimen de tenencia de la tierra para proceder luego a su lotificación, urbanización y edificación, a través de diversas figuras jurídicas establecidas por la legislación estatal.

En términos de lo establecido tanto en el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México como en su Reglamento, actualmente las figuras jurídicas de división del suelo que se reconocen legalmente para el uso y aprovechamiento del espacio son las siguientes:

Conjunto urbano.- El conjunto urbano es una modalidad en la ejecución del desarrollo urbano que tiene por objeto estructurar, ordenar o reordenar, como una unidad espacial integral, el trazo de la infraestructura vial, la división del suelo, la zonificación y normas de usos y destinos del suelo, la ubicación de edificios y la imagen urbana de un sector territorial de un centro de población o de una región. Al respecto, los conjuntos urbanos podrán ser de los tipos siguientes:

- I. Habitacional, que podrá ser: social progresivo, de interés social, popular, medio, residencial, residencial alto y campestre;
- II. Industrial o agroindustrial;
- III. Abasto, comercio y servicios;
- IV. Mixto.

Subdivisión.- Es el acto mediante el cual se divide un predio en dos o más lotes.

Fusión.- Es el acto mediante el cual dos o más predios que estén contiguos se convierten en uno solo.

Relotificación: Es el acto por el cual a dos o más lotes resultantes de una fusión o división del suelo, se le modifican sus dimensiones y superficies o su localización originalmente establecidas en la autorización respectiva.

Lotificación en condominio.- Es el acto mediante el cual se parte o divide un predio en áreas privativas y áreas comunes. Los condominios podrán ser de tipo vertical, horizontal y mixto.

Sin embargo, estas figuras jurídicas son las únicas que determinan la forma de ocupación del espacio y que se sujetan a un complejo sistema de trámites y procedimientos para su gestión y autorización; en su caso, no son acordes a los intereses, modelos y formas de ocupación y desarrollo de la mayoría de la población, operando mecanismos sociales de producción del espacio urbano, que rebasan la normatividad jurídica y administrativa establecida por el Estado y, en consecuencia, determinan un crecimiento descontrolado de los centros de población.

- *Mecanismo de control de la ocupación del espacio urbano.*

Los mecanismos de control de la ocupación del espacio urbano son aquellos instrumentos que deben asegurar la transparencia y permanencia de las acciones, dar seguridad jurídica a los agentes urbanos involucrados, garanticen la participación equitativa de los beneficios y costos del desarrollo urbano entre las partes y aseguren la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías; al respecto, el gobierno municipal puede incidir sobre los procesos urbanos a través de dos tipos de instrumentos:

1) Instrumentos de actuación Directa.

Estos instrumentos son reconocidos como "los mecanismos a través de los cuales el gobierno en cualquiera de sus niveles realiza o financia directamente obras de diferente naturaleza (básicamente vivienda, infraestructura y equipamiento). De acuerdo a Reborá (2000) incluye la construcción de importantes elementos de infraestructura y equipamiento regional, que impone la necesidad de adquirir el dominio o asegurar el usufructo de importantes extensiones de tierra; entre algunos de ellos, destacan: acuerdos de coordinación; designación del suelo; de integración y habilitación del suelo; derecho de preferencia; permisos y licencias, y; reintegración parcelaria.

2) Instrumentos de Actuación Indirecta.

Se reconoce a estos instrumentos como "aquellos mecanismos y procedimientos de que se sirven las dependencias de los poderes ejecutivos estatales y locales para orientar la actuación de los sectores sociales y económicos, en función de políticas de desarrollo preestablecidas." Estos instrumentos no implican la realización de obras por parte de los órganos de gobierno, sino la implantación de procesos de coordinación y concentración tanto, entre los niveles y los órganos de gobierno, como, entre éste y los diferentes sectores de la sociedad civil. Para Reborá (2000), estos son los mecanismos e instrumentos de coordinación y convenios en los tres niveles de gobierno donde se hace necesario intensificar los esfuerzos tendientes al saneamiento de las finanzas municipales, ejerciendo al máximo las nuevas capacidades que le han sido otorgadas a los ayuntamientos para administrar los impuestos a la propiedad inmobiliaria.

Conforme a lo anterior, el presente análisis se vierte sobre la operatividad que tienen instrumentos de actuación Directa reconocidos como *permisos* y *licencias*, en donde el

municipio tiene una participación prioritaria en su aplicación para el control de la ocupación del suelo; al respecto, se abordan tres instrumentos:

Cedula informativa de zonificación.- Estas serán expedidas por los respectivos municipios y tendrán por objeto precisar usos del suelo, densidades e intensidades de su aprovechamiento u ocupación, así como restricciones aplicables a un determinado predio.

Licencia de uso del suelo.- Tendrá por objeto autorizar el uso del suelo; densidad de construcción; intensidad de ocupación del suelo; altura máxima de edificación; número de cajones de estacionamiento; alineamiento y número oficial.

Licencia de construcción.- Esta licencia tendrá por objeto autorizar obra nueva; construcción de edificaciones en régimen de condominio; ampliación o modificación de la obra existente; reparación de una obra existente; demolición parcial o total; excavación y relleno; construcción de bardas; obras de conexión de agua potable y drenaje, realizadas por particulares; cambio de la construcción existente a régimen de condominio; ocupación de la vía pública; modificación del proyecto de una obra autorizada; construcción e instalación de antenas para radiotelecomunicaciones y de anuncios publicitarios que requieran de elementos estructurales.

Sin embargo, a pesar de que existen estos tres mecanismos de control en la ocupación del espacio, se observa que no han repercutido positivamente en el control de la ocupación del espacio ni mucho menos ha establecido mecanismos para regularizar todos aquellos fenómenos físicos que se desarrollan en nuestra entidad, particularmente aquellos asentamientos que no cumplen con las condicionantes jurídicas y administrativas mínimas establecidas por el Estado para su reconocimiento legal y, en su caso, su regularización (Jiménez, 2007)

Conclusiones.

A manera de conclusión podemos señalar que a pesar de la existencia de toda una legislación dirigida al ordenamiento territorial y de la existencia de mecanismos dirigidos al control de la ocupación del espacio en nuestra entidad, existe una incapacidad de los tres niveles de gobierno para hacer frente a los problemas de la colectividad, cuya causa fundamental se centra en los sistemas y procedimientos de atención de las demandas y necesidades colectivas (Abott, 2001).

De manera complementaria, se refleja una incapacidad de las autoridades municipales para controlar la ocupación ilegal del espacio y, por consecuencia, la creciente aparición de asentamientos humanos irregulares, mismos que difícilmente son sujetos a un proceso de regularización por parte de las autoridades estatales y municipales, en virtud de que la legislación que opera no presenta ninguna alternativa jurídica para su proceso o, en su caso, la que existe se sujeta a complejos procedimientos administrativos que desestiman la intención de la sociedad para su desarrollo.

A ello se suma la incapacidad y la falta de interés de las autoridades municipales para satisfacer las necesidades de la población en materia de suelo, vivienda, infraestructura y servicios básicos, al no contar con recursos presupuestales acordes a las necesidades actuales y del rezago existente en la entidad en esta materia.

En general, los resultados del presente análisis muestran que las bases normativas contenidas en los instrumentos jurídicos y normativos en materia de ordenamiento territorial y habitacional, presentan deficiencias en su contenido y, de manera particular, en su operatividad, que han determinado limitaciones tanto en el ordenamiento del territorio y la producción de vivienda a cargo del Estado que satisfagan las necesidades de la población.

En caso de no corregir esta situación, la población seguirá satisfaciendo sus necesidades de suelo y vivienda con sus propios recursos y seguirá proliferando el crecimiento descontrolado e irregular, conformando mayores asentamientos irregulares, razón por la cual a pesar de tener todo un cuerpo legislativo en materia jurídica para ordenar el crecimiento urbano, todo el territorio del Estado, al estar sujeto a una normatividad y procedimientos rígidos, tienen la tendencia de desarrollarse de manera irregular, en virtud de que no se tienen alternativas para ser de otra manera.

Bibliografía

Abbott, John, 2001, *Remendar el tejido urbano*, s/c: mimeo

Allmendinger, Philip, 2002: *Planing theory*, England: Palgrave

Barnes, B., 1991: *How not to do the Sociology of Knowledge*, Annals of Scholarship.

Borja, Jordi, 2002: *Políticas públicas frente a la conurbación y marginación urbana, en Ciudades humanas, Pobreza urbana y el futuro de las ciudades*, México.

Browne, Enrique, 1978: *El uso de las ciudades y de las viviendas*, Argentina: Bueno, Carmen, 1994: *Flor de andamio. Los oficios de la construcción de vivienda en la ciudad de México*, México: CIESAS.

Castells, Manuel, 1983: *La cuestión urbana*, México: Siglo XXI.

_____, 1978: *City, Class and Power*, Brasingstoke: Macmillan.

_____, 1977: *The Urban Question*, London: Edward Arnold.

Cortés, Fernando, 1991: “La informalidad del sector informal extralegal”, en Schatan, J. y otros, 1991: *El sector informal en América Latina*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Childe, Gordón, 1954: *Los orígenes de la civilización, Breviarios* México: Fondo de Cultura Económica.

Del Soto, Hernando, 2002: *El Misterio del Capital. ¿Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo?*, México: Edit. Diana.

_____, 1987: *El Otro Sendero*, México: Edit. Diana.

GEM, 1993: “Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México”, en Gobierno del Estado de México, 1993: *Gaceta de Gobierno*, México: 1 de marzo de 1993, Gobierno del Estado de México.

Habermas, J., 1981: *La teoría de la acción comunicativa*, Madrid: Vol. II., Taurus.

Harvey, David, 1979: *Urbanismo y desigualdad social*, México: Siglo XXI Editores.

Hernández, Juan C., 2002: “Dos modelos de planeación urbana en el Distrito Federal: las zonas especiales de desarrollo controlado (ZEDEC) y los programas parciales de desarrollo urbano (PPDU)”; en Carreño Meléndez, Fermín y otros (coords.), 2002: *La Planeación en México. Región y Ambiente*, México: UAEM.

Jiménez, Pedro, 2006: “La planeación del desarrollo urbano municipal: planteamientos jurídicos para su instrumentación y operación en el territorio del Estado de México”, en Antología de estudios territoriales y ambientales en Iberoamérica: Contribuciones recientes, Centro de Educación Ambiental e Investigación Sierra de Huautla (CEAMISH), Edit. Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México, ISBN 968-878-268-8.

_____, 2003: *Legislación en materia de ordenamiento territorial: modificaciones y cauces a una nueva planeación*, en Carreño, Fermín y otros, 2003: *Planeación del territorio en América Latina*, México: Universidad Autónoma del Estado de México.

_____, 1998a: *Simplificación administrativa y promoción de vivienda popular y social en el Estado de México, 1994-1997*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

_____, 1998b: "La complejidad del aparato administrativo gubernamental y la producción de vivienda en el estado de México", en *Desarrollo regional y urbano en México a finales del siglo XX. Una agenda de temas pendientes. Tomo II/Análisis y Planeación del Desarrollo Urbano, Regional y Municipal*, AMECIDER

Lefebvre, Henri, 1991: *The production of Space*, Londres, Blackwell.

_____, 1978: *El derecho a la ciudad*, España, Península.

_____, 1973: *La revolución urbana*, Madrid: Alianza.

Lezama, José Luis, 2002: *Teoría social, espacio y ciudad*, México: El Colegio de México.

Pérez, Daniel, 2002: "Planeación, poder y racionalidad: reflexiones teórico-prácticas", en Carreño Meléndez, Fermín y otros, 2002: *Planeación en México. Región y ambiente*, México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Rebora, Alberto, 2000: *¿Hacia un nuevo paradigma de la Planeación de los Asentamientos Humanos? Políticas e instrumentos de suelo urbano para el desarrollo urbano sostenible, incluyente y sustentable. El caso de la Región Oriente en el Valle de México*, México: Miguel Ángel Porrúa Editores.

Robirosa, Mario C., 2000: "Las articulaciones transdisciplinarias de conocimientos en la planificación y gestión ambiental del desarrollo; en Leff, Enrique, 2000: *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, México: 2° Edición, Siglo XXI.

Rueda, Rocío, 1999: *Mecanismos del crecimiento urbano en el Valle de Cuernavaca*, México: Instituto Estatal de Documentación de Morelos, Editorial PRAXIS.

Santos, Milton, 2000: *La naturaleza del espacio*, Barcelona, España: Edit. Ariel.

_____, 1996: *Metamorfosis del Espacio Habitado*, Barcelona, España: Edit. Oikos-Tau.