

EL NUEVO MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Óscar LÓPEZ VELARDE VEGA¹

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *Los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución federal*. III. *Ley General de Asentamientos Humanos*. IV. *Legislación estatal de desarrollo urbano*. V. *Organización administrativa*.

I. ANTECEDENTES

La evolución socioeconómica del mundo ha traído, entre otras consecuencias, el acelerado proceso de urbanización. Una gran parte de los países del orbe encuentran a la mayoría de su población asentada en centros urbanos, lo que los ha llevado a lo largo de este siglo, a definir políticas aplicables al fenómeno y establecer sistemas legislativos que permitan regularlo.

Entre los fenómenos sociales actuales de mayor gravedad y complejidad, están la alta tasa de incremento demográfico, el crecimiento urbano desordenado, la gran concentración en las ciudades, la migración de los habitantes del campo a las urbes y el tránsito de la vida rural a la urbana, con todas sus consecuencias.

Dichos fenómenos, entre otros factores, han ocasionado desequilibrios regionales; irregularidad en la tenencia de la tierra para uso urbano; insuficiencia de servicios públicos; viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas; contaminación ambiental y deterioro ecológico; especulación con terrenos aptos para el desarrollo urbano y la vivienda, así como rendimiento decreciente de los recursos públicos que se destinan a las ciudades, lo que trae aparejado problemas de orden social.

La magnitud y características de la problemática descrita y sus tendencias futuras, representan un desafío a los países del mundo, en

¹ Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Social. Profesor de la asignatura de Derecho Urbanístico en las Universidades La Salle, Iberoamericana y Autónoma del Estado de Aguascalientes.

especial a los que se encuentran en proceso de desarrollo. Esto exige, en algunos casos, cambios estructurales que permitan la formulación de políticas nacionales de desarrollo y acciones operativas orientadas a alcanzar la dignidad plena del hombre en su medio.

Los efectos que conlleva el crecimiento urbano afectan los objetivos esenciales del desarrollo económico y social, la calidad de vida del hombre y el ambiente en que se desenvuelve, por lo que deben considerarse dentro de la perspectiva global del desarrollo de los pueblos y no aisladamente.

En México el patrón de distribución territorial de la población se ha caracterizado por una excesiva concentración en cuatro grandes zonas metropolitanas, que son las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, en las que se encuentra asentada aproximadamente el 25% de la población nacional; así como por una gran dispersión en más de 150,000 poblados con menos de 2,500 habitantes.

Lo anterior, aunado al acelerado proceso de urbanización, implica entre otros aspectos, altos costos económicos y sociales, insuficiencia de servicios básicos de urbanización y una demanda no satisfecha de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda.

Esto ha generado la ocupación irregular de áreas no aptas para el desarrollo urbano, principalmente de tierras que se dedicaban a la producción agropecuaria y forestal.

Los asentamientos humanos irregulares se caracterizan por constituirse en tierras que por su uso o destino, así como por su vocación original, no debieron ocuparse para satisfacer la demanda urbana, principalmente en los terrenos ejidales o comunales que circundan o se encuentran dentro de las ciudades.

La reciente modificación al artículo 27 de la Constitución federal y la expedición de la Ley Agraria y la de Ley General de Asentamientos Humanos, permiten regular la incorporación y aprovechamiento de terrenos ejidales y comunales al desarrollo urbano.

Dicho marco jurídico protege los derechos de los núcleos agrarios y permite replantear el patrón de asentamiento humano que ha caracterizado el crecimiento urbano en nuestro país.

Antes de la Conferencia de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, promovida por la Organización de Naciones Unidas en 1976, en casi todos los estados de la República mexicana existían ordenamientos jurídicos que regulaban fundamentalmente aspectos de urbanización y no de planeación del desarrollo urbano, entre otros, leyes de planificación y urbanización, de fraccionamientos, de cooperación para obras y servicios públicos y de construcciones.

La agudización de la problemática de los asentamientos humanos hizo impostergable que el Estado mexicano contara con una estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos, que vinculara bajo un esquema de concurrencia, coordinación y colaboración, las atribuciones que en sus ámbitos de competencia, tienen los gobiernos federal, estatales y municipales.

En el contexto señalado, el gobierno de la República tuvo la necesidad de definir políticas y estructurar sistemas para planear el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos.

II. LOS ARTÍCULOS 27, 73 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero de 1976, inician un vigoroso proceso de estudio, revisión y creación de ordenamientos jurídicos fundamentales en la reorientación de nuestro proceso de desarrollo, particularmente en materia urbana.

La concepción de la función social del derecho de propiedad que inspiró al Constituyente de Querétaro en 1917, determinó que la nación está facultada para imponer a la propiedad privada las modalidades y limitaciones que dicte el interés público y para 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.

Con fundamento en lo anterior, en 1976 se estableció en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, la prerrogativa que tiene el Estado para dictar 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.

La fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución federal.

Las referidas modificaciones constitucionales se complementan con las realizadas a las fracciones V y VI del artículo 115 constitucional,

publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983.

En la fracción V del citado artículo 115 constitucional se otorgan a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, facultades 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; 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, expidiendo para tal efecto los reglamentos y disposiciones administrativas necesarios, de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia carta magna.

Debido a que en diversas zonas de la República existen o se proyectan fenómenos de conurbación, la fracción VI del mismo artículo establece que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros de población con apego a la ley federal de la materia.

III. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Con fundamento en los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución federal, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1976, adicionada con un capítulo V, mediante decreto publicado el 29 de diciembre de 1981, para incluir disposiciones en materia de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda; modificada por decreto de 7 de febrero de 1984 para adecuarla a las reformas al artículo 115 constitucional, y abrogada por la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993.

La abrogada Ley General de Asentamientos Humanos fue un ordenamiento jurídico de vanguardia en su época, que fomentó el proceso de regulación de los asentamientos humanos en todo el país, ya que a partir de su entrada en vigor, las entidades federativas expidieron sus respectivas leyes, reglamentos, planes o programas y otras disposiciones jurídicas en materia de desarrollo urbano; se establecieron instancias

federales, estatales y municipales dedicadas a la planeación y administración urbanas, y se capacitaron cuadros de profesionales en la materia.

Las condiciones sociales y económicas de la nación, así como la nueva realidad y tendencia de los asentamientos humanos en el país y del desarrollo urbano de los centros de población, principalmente tratándose de las ciudades medias, hicieron necesario adecuar la política del Estado mexicano en esta materia y replantear instrumentos que permitieran resolver la problemática urbana.

A finales de 1992, la Cámara del H. Congreso de la Unión por conducto de la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, conjuntamente con el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, convocaron a una amplia consulta en toda la República para la adecuación de la legislación de asentamientos humanos.

En dicha consulta participaron investigadores, académicos, profesionistas, técnicos, representantes de organizaciones populares y de organismos no gubernamentales, así como servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, que tienen bajo su responsabilidad la aplicación de la legislación urbana.

Como resultado de esta consulta, diputados de las distintas fracciones parlamentarias de la H. Cámara de Diputados presentaron a la consideración del Pleno, una iniciativa de nueva Ley General de Asentamientos Humanos, que fue aprobada por unanimidad en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993 y se encuentra conformada por 60 artículos distribuidos en 9 capítulos denominados: Disposiciones Generales; De la Concurrencia y Coordinación de Autoridades; De la Planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población; De las Conurbaciones; De las Regulaciones a la Propiedad en los Centros de Población; De las Reservas Territoriales; De la Participación Social; Del Fomento al Desarrollo Urbano y Del Control del Desarrollo Urbano.

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto 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; fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la

propiedad en los centros de población, y determinar las bases para la participación social en la materia.

Las principales aportaciones de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos de 1993, son las siguientes:

- Actualiza la concurrencia de los tres niveles de gobierno, asignando mayores atribuciones al municipio.
- La competencia municipal es ejercida principalmente por los ayuntamientos en cabildo.
- Integra la participación social a la formulación, modificación, ejecución, evaluación y vigilancia de los programas de desarrollo urbano.
- Establece la congruencia entre la legislación urbana y ecológica con la política de desarrollo social.
- Contiene un nuevo planteamiento del sistema de planeación del desarrollo urbano, facilita su elaboración y establece mecanismos que permiten su cumplimiento.
- Hace transparente y participativo el proceso de planeación del desarrollo urbano.
- Sustituye a las declaratorias como instrumentos de regulación de la utilización del suelo urbano; por la zonificación contenida en los programas de desarrollo urbano.
- Simplifica el tratamiento de las conurbaciones.
- Se ajusta al nuevo artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria en lo relativo al aprovechamiento de terrenos ejidales y comunales para el desarrollo urbano y la vivienda.
- Prevé la participación directa de ejidatarios y comuneros, en asociación con los sectores públicos y privado, para el manejo de reservas territoriales.
- Integra la participación de la sociedad en la operación, ejecución y financiamiento del desarrollo urbano.
- Fomenta la concesión de los servicios urbanos y la inversión social y privada en infraestructura y equipamiento.
- Establece mecanismos para ofertar reservas territoriales y abatir la ocupación irregular de terrenos urbanos.
- Vincula la planeación del desarrollo urbano con la protección al ambiente, la preservación de los recursos naturales, la protección del patrimonio cultural y el patrón de desarrollo rural.

- Determina que los programas municipales, de centros de población y sus derivados, establecerán la zonificación, que contendrá los usos y destinos del suelo urbano;
- Establece que la fundación de centros de población debe realizarse en tierras aptas para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y preservando las áreas naturales protegidas, así como los valores, usos y costumbres de las comunidades rurales e indígenas.
- Condiciona a la autorización municipal la constitución, ampliación y delimitación de las zonas de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento, así como la regularización de predios en asentamientos humanos irregulares, al interior de ejidos y comunidades.
- Prevé la asociación o cualquier otra forma de participación que determinen los núcleos agrarios, a efecto de aprovechar terrenos ejidales y comunales para el desarrollo urbano y la vivienda.
- Señala las normas a que deberá sujetarse la regularización de la tenencia de la tierra.
- Regula el derecho de preferencia que tienen los municipios y las entidades federativas para adquirir los predios de las zonas de reserva cuando éstos vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso.
- Prevé la instrumentación coordinada por parte de los tres órdenes de gobierno de programas de desarrollo social, para que los ejidatarios o comuneros, cuyas tierras sean incorporadas al desarrollo urbano y la vivienda, se integren a las actividades urbanas productivas.
- Señala que el aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en dicha 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.

El capítulo primero “Disposiciones Generales”, determina el objeto de la ley; define los conceptos básicos que se utilizan en su contenido; establece las políticas y lineamientos que orientarán el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los

centros de población; al cumplimiento de los objetivos de mejoramiento de la calidad de vida de la población, vinculándolo al desarrollo social, al desarrollo regional sustentable, al equilibrio ecológico y la protección al ambiente y a la preservación del patrimonio cultural, entre otros aspectos.

En este capítulo se determinan las causas de utilidad pública que serán base y fundamento en su caso, de procedimientos expropiatorios.

En el capítulo segundo se recoge el principio plasmado en los artículos 73, fracción XXIX-C, y 115 de la Constitución General de la República, estableciendo la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los municipios, a efecto de lograr la congruencia de las acciones de planeación y regulación de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población.

Asimismo, instituye la coordinación de acciones e inversiones entre los tres órdenes de gobierno, así como la concertación con los sectores social y privado, como uno de los principales mecanismos para lograr los objetivos del desarrollo urbano.

La ley otorga a la Federación, atribuciones para formular, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Desarrollo Urbano; proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como prever a nivel nacional las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano; promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano; promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano; formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional y de los convenios y acuerdos que suscriba el Ejecutivo federal con los sectores público, social y privado en la materia y determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes, garantizando así que los recursos federales sean utilizados conforme a la política regional y urbana y a la legislación aplicable.

Asimismo, el nuevo ordenamiento le asigna a la Federación, atribuciones para participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas interestatales; asesorar a los estados y municipios que lo soliciten en la formulación y ejecución de sus programas de desarrollo urbano y en la capacitación técnica de su personal; proponer la fundación de centros de población, y promover, apoyar y realizar investigaciones científicas y tecnológicas en la materia.

De acuerdo a la nueva ley, a las entidades federativas les corresponde legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población; formular,

aprobar, administrar, evaluar y vigilar el cumplimiento del Programa Estatal de Desarrollo Urbano; promover la participación social en el desarrollo urbano; así como participar en la planeación y regulación de las conurbaciones intra e interestatales.

Además, las entidades federativas tienen atribuciones para convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones para el desarrollo regional y urbano; participar en la constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la protección del patrimonio cultural y el equilibrio ecológico de los centros de población.

Las entidades federativas podrán, conforme a este nuevo ordenamiento, apoyar a los municipios que lo soliciten en la administración del desarrollo urbano; coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, así como imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas.

La Ley General de Asentamientos Humanos vigente recoge los principios del artículo 115 constitucional, fortaleciendo la autoridad municipal en materia urbana, otorgándole atribuciones para formular, aprobar, administrar y vigilar el cumplimiento de los programas de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población; administrar la zonificación prevista en sus planes o programas de desarrollo urbano, así como para promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Este nuevo ordenamiento faculta también a los municipios para proponer la fundación de centros de población; participar en la planeación y regulación de las conurbaciones intra e interestatales según corresponda, así como prestar los servicios públicos municipales conforme a la Constitución general de la República y a la legislación aplicable.

De igual forma, a los municipios se les faculta para coordinarse y asociarse con la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales; expedir autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcciones, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, así como intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana e informar y difundir de manera permanente los programas de desarrollo urbano, entre otros.

En el capítulo tercero de la nueva Ley, se establece la vinculación entre la planeación urbana y el sistema nacional de planeación demo-

crática, como una política sectorial; incorpora los programas de desarrollo urbano de centros de población al sistema básico de planeación del desarrollo urbano, y señala mecanismos que puedan ser convenidos en la planeación regional para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sean zonas metropolitanas o sistemas de población.

Asimismo, establece un procedimiento de consulta pública para la aprobación y modificación de programas de desarrollo urbano estatales y municipales, y vincula la planeación urbana a la legislación ambiental, a las normas oficiales mexicanas ecológicas y a las autorizaciones de impacto ambiental.

En el capítulo cuarto “De las conurbaciones”, se sustituye el decreto presidencial para declarar zonas conurbadas interestatales previsto en la ley abrogada, por un convenio en el que participan la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos.

En este contexto, la ley en vigor limita las funciones de las comisiones de conurbación a constituirse en mecanismos de coordinación institucionales y de concertación de acciones e inversiones en problemas comunes al área conurbada.

Merece especial énfasis la incorporación que hace el ordenamiento, respecto de la necesidad de atender y resolver de manera conjunta los problemas y necesidades comunes a centros de población fronterizos con relación a localidades de otros países, sujetándolos a los instrumentos de convención internacional.

Conforme a lo previsto en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, en el capítulo quinto de la ley se establecen los principios básicos para la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios, a efecto de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; acciones de particular importancia, ya que a través de ellas se establecen limitaciones a la propiedad, independientemente de su régimen jurídico.

Asimismo, determina que los programas municipales, de centros de población y sus derivados establecerán la zonificación, que contendrá los usos y destinos del uso del suelo urbano; y establece que la fundación de centros de población debe realizarse en tierras aptas para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y preservando las áreas naturales protegidas, así como los valores, usos y costumbres de las comunidades rurales e indígenas.

De igual forma, se determina como requisito la autorización municipal para constituir, ampliar y delimitar las zonas de urbanización ejidal

y su reserva de crecimiento, así como para regularizar predios en asentamientos humanos irregulares, al interior de ejidos y comunidades.

En el capítulo sexto se prevé la asociación o cualquier otra forma de participación que determinen los núcleos agrarios, a efecto de aprovechar terrenos ejidales y comunales para el desarrollo urbano y la vivienda.

En este capítulo se señalan las normas a que deberá sujetarse la regularización de la tenencia de la tierra; se regula el derecho de preferencia que tienen los municipios y las entidades federativas para adquirir los predios de las zonas de reserva cuando éstos vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso, y se prevé la instrumentación coordinada por parte de los tres órdenes de gobierno de programas de desarrollo social, para que los ejidatarios o comuneros, cuyas tierras sean incorporadas al desarrollo urbano y la vivienda, se integren a las actividades urbanas productivas.

En el capítulo séptimo se establece que la Federación, las entidades federativas y los municipios promoverán acciones concertadas entre los sectores público, social y privado, que propicien la participación social en las acciones de desarrollo urbano, así como la promoción de la constitución de agrupaciones comunitarias que participen en el desarrollo urbano, bajo cualquier forma de organización jurídica.

En el capítulo octavo se fijan las bases para la coordinación y concertación de acciones e inversiones mediante instrumentos y mecanismos administrativos y financieros, que induzcan el desarrollo regional y urbano, especialmente para la dotación de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como la simplificación de trámites administrativos; el fortalecimiento de las administraciones públicas, estatales y municipales; la modernización de sistemas catastrales y registrales y la protección del patrimonio cultural de los centros de población.

Además de lo anterior, la Secretaría de Desarrollo Social y la de Hacienda y Crédito Público se coordinarán para que las instituciones nacionales de crédito no autoricen operaciones financieras contrarias a la legislación y planeación urbana; así como para verificar que las acciones e inversiones federales se ajusten a los planes o programas de desarrollo urbano.

Finalmente, en el capítulo noveno, la ley faculta a los residentes de un área para exigir la aplicación de medidas de seguridad y sanciones, cuando se realicen construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso de suelo y otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan la legislación y planeación del desarrollo urbano.

Asimismo, sujeta la autorización de escrituras, actos, convenios y contratos por parte de los notarios y otros fedatarios públicos, a la

comprobación de la existencia de constancias, autorizaciones, permisos o licencias para la utilización o disposición de áreas y predios; las dependencias y entidades federales deben sujetar la ejecución de sus programas de inversión y de obra a la planeación urbana.

IV. LEGISLACIÓN ESTATAL DE DESARROLLO URBANO

Con fundamento en los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución federal y con apego a la Ley General de Asentamientos Humanos, las legislaturas de las entidades federativas expidieron entre 1976 y 1977 sus respectivas leyes locales de desarrollo urbano, con la que originalmente se integró en todos sus niveles, la estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México.

Las legislaciones estatales de desarrollo urbano, en la mayoría de los casos, no han concretado el principio vertido en la fracción V del artículo 115 constitucional, ya que no otorgan a los municipios las atribuciones que constitucionalmente les corresponden.

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 prevé, entre otros aspectos, el fortalecimiento de las atribuciones municipales en la materia, recogiendo la competencia que les otorga el artículo 115 de la Constitución general de la República.

El artículo tercero transitorio de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos determina que los ordenamientos jurídicos locales en la materia deben adecuarse a las disposiciones de la propia ley en un término no mayor de un año, contado a partir de su entrada en vigor.

En congruencia con el artículo 115 constitucional y la Ley General de Asentamientos Humanos en vigor, la nueva legislación local en materia de asentamientos humanos deberá otorgar a los municipios atribuciones para:

- Formular, aprobar, administrar y vigilar el cumplimiento de los programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados.
- Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población.
- Administrar la zonificación prevista en sus planes o programas de desarrollo urbano.
- Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

- Prestar los servicios públicos municipales conforme a la Constitución y a la legislación aplicable, directamente o mediante concesión.
- Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa, con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales.
- Expedir autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcciones, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios.
- Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana.
- Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica.

Además, las legislaciones estatales de desarrollo urbano contemplarán regulaciones en materia de vivienda; tierra para el desarrollo urbano y la vivienda; regularización de la tenencia de la tierra; participación social; fomento al desarrollo urbano; control del desarrollo urbano, y otras que se consideren necesarias de acuerdo a las características y necesidades de cada entidad federativa.

Asimismo, regularán la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los programas de desarrollo urbano, así como la constitución de agrupaciones comunitarias que participen en el desarrollo urbano de los centros de población, bajo cualquier forma jurídica de organización.

De igual forma, las legislaciones locales en la materia deberán tener como objetivos: actualizar la estructura y contenidos de los programas de desarrollo urbano; estimular la redensificación urbana y contrarrestar la dispersión y el inadecuado aprovechamiento de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; incrementar las reservas territoriales para garantizar la oferta de lotes con servicios, infraestructura y equipamiento, así como de viviendas de interés social y popular; desregular y simplificar trámites, constituyendo en los ayuntamientos la ventanilla única para la expedición de licencias de construcción, autorizaciones de uso del suelo, y modernizar los sistemas de catastro y de operación de los registros públicos de la propiedad.

Sería deseable que las legislaciones locales de desarrollo urbano fueran codificadas, a efecto de que en un solo ordenamiento jurídico se regularan todos aquellos aspectos que inciden en la materia; para tales efectos, la Secretaría de Desarrollo Social ha elaborado un proyecto

tipo de Código Urbano, que ha enviado a la consideración de los gobiernos estatales, con pleno respeto de su autonomía jurídica.

V. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En su planteamiento inicial la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal creó en 1976 a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, sustituida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en 1982.

Mediante decreto de reformas y adiciones a la citada Ley Orgánica, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1992, fue creada la Secretaría de Desarrollo Social que, en términos del artículo 32 del propio ordenamiento jurídico, tiene entre otras atribuciones las de:

- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología;
- Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población;
- Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para el desarrollo urbano y vivienda;
- Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los diversos grupos sociales;
- Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales y de los sectores social y privado, y
- Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el bienestar social, el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda y la protección al ambiente, con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales.

Dicha dependencia del Ejecutivo Federal, en términos de lo previsto por su Reglamento Interior publicado en el *Diario Oficial de la Federe-*

ración el 4 de junio de 1992, se encuentra estructurada por las Subsecretarías de Desarrollo Regional, de Desarrollo Urbano e Infraestructura, y de Vivienda y Bienes Inmuebles; así como por los órganos desconcentrados denominados Instituto Nacional de Ecología, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, Instituto Nacional de Solidaridad, Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales y las delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social en las entidades federativas.

La Subsecretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura tiene adscritas las direcciones generales de desarrollo urbano; de infraestructura y equipamiento; de financiamiento del desarrollo urbano, y de sitios y monumentos del patrimonio cultural.

Las administraciones públicas estatales y municipales han fortalecido su organización administrativa en la materia, a partir de la promulgación de sus leyes de desarrollo urbano; para tales efectos, se han establecido dependencias públicas en sus variables de secretarías, subsecretarías, direcciones generales, órganos desconcentrados y organismos descentralizados con facultades en la materia; así como organismos de participación ciudadana, como son las comisiones coordinadoras y consultivas, las comisiones de planeación para el desarrollo de los municipios, los comités municipales de desarrollo urbano, los consejos de participación ciudadana, los consejos de colaboración municipal para obras y servicios públicos y las juntas de vecinos.