

## EL FUTURO DE LA LEGISLACIÓN URBANA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO

Óscar LÓPEZ VELARDE VEGA

SUMARIO: I. *Significado de lo urbano en la ciencia del derecho.*  
II. *Antecedentes.* III. *Los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Federal.* IV. *Ley General de Asentamientos Humanos.* V. *Legislación sobre desarrollo urbano de las entidades federativas.*  
VI. *El futuro de la legislación urbana en las entidades federativas.*  
VII. *Organización administrativa.*

### I. SIGNIFICADO DE LO URBANO EN LA CIENCIA DEL DERECHO

Desde una perspectiva general, consideramos importante distinguir los conceptos urbano, urbanismo y urbanización. Pues bien, el vocablo *urbano* deriva de las raíces latinas *urbs*, *urbis*, *urbanus*, que significan la ciudad, y, por extensión, perteneciente a la ciudad. Históricamente, el origen del vocablo se relaciona con la ciudad de Ur, de la civilización sumeria, en la baja Mesopotamia, que llegó a tener alrededor de 250 000 habitantes en el año 2500 antes de Cristo.

El diccionario de la RAE, a partir de 1956, define *urbanismo* como el “conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden de las necesidades materiales de la vida humana”. Asimismo, el urbanismo es la ciencia que estudia el ordenamiento de las ciudades en sus aspectos físico, social y económico.

El término urbanismo, como lo señala el tratadista español Alberto Martín Gamero, aparece utilizado por primera vez en el Congreso de Expertos de la Planificación, celebrado en Londres en 1910. En ese mismo año Paul Clerget lo empleó en el Boletín de la Sociedad Geográfica de Nufchatel,

Suiza. Antes de esa fecha se hablaba de poblamiento, construcción, edificación, ensanchamiento, estética o urbanización de las ciudades. Al incorporar criterios de ordenación del territorio, el urbanismo dejó de ser un simple instrumento de desarrollo para los poblados. Sin embargo, consideramos que el concepto original de urbanismo, derivado sobre todo de la Carta de Atenas de 1933 y de Le Corbusier, ya no tiene relación con su propia terminología, en virtud de la evolución que internacionalmente ha tenido en sus alcances y contenidos la planeación integral y sustentable del desarrollo, de la que sectorialmente forman parte el desarrollo urbano y los asentamientos humanos.

La primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, celebrada en Vancouver, Canadá, en mayo de 1976, promovió a nivel internacional el establecimiento de políticas nacionales, lo cual replanteó la normatividad urbanística en el mundo. Mientras que la Agenda Hábitat, derivada de la segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Estambul, Turquía, en junio de 1996, contiene una reafirmación de principios y compromisos para lograr una vivienda adecuada para todos y el desarrollo sustentable de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización.

Dado que la mayoría de las medidas se emprenden a nivel nacional, la Agenda Hábitat II determinó para las dos primeras décadas del siglo XXI, fomentar la capacidad y desarrollo de las instituciones en los propios países; fortalecer a las autoridades locales; facilitar la amplia participación de la población; definir la responsabilidad de los gobiernos; asumir políticas públicas eficaces; regular jurídicamente los asentamientos humanos; generar recursos financieros; crear instrumentos económicos eficientes; y, garantizar la información y comunicación.

Los principios legislativos y políticos asumidos en la Declaración del Foro Mundial de Parlamentarios para el Hábitat celebrado en la ciudad de Estambul, Turquía, los días 31 de mayo y 1º de junio de 1996 (acto previo, paralelo y de apoyo a la Conferencia Hábitat II), generaron compromisos, expectativas y requerimientos relevantes en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda, para miembros del parlamento, autoridades, abogados e investigadores jurídicos,

De ahí se desprende el reto más importante que tenemos: impulsar el proceso de institucionalización de las recomendaciones de la Declaración de Principios y del Plan de Acción Mundial adoptadas en la Conferencia Hábitat II, en pleno respeto de la soberanía de cada país; expidiendo o actualizando los ordenamientos jurídicos que regulen específicamente a los

asentamientos humanos; definiendo o adecuando las políticas públicas urbanas y de vivienda; y estableciendo o reestructurando las instituciones gubernamentales, ante todo las locales, para que apliquen las leyes y cumplan con las respectivas políticas, promoviendo la participación de la sociedad.

Ahora bien, el *proceso de urbanización* se refiere a la introducción de servicios básicos en un terreno o a la transformación de los asentamientos humanos de rurales a urbanos mediante una mayor concentración de población en un espacio territorial determinado. Cuando dicho proceso ocurre en forma ordenada, regulada y planeada se transforma el simple crecimiento, que en la mayoría de los casos es natural y anárquico, en un desarrollo urbano racional e inducido que propicia el ordenamiento del territorio y la dotación suficiente y adecuada de vivienda, infraestructura, equipamiento, servicios urbanos y protección del ambiente.

Cabe destacar que los criterios para distinguir los asentamientos humanos rurales y urbanos son variados y diferentes a nivel internacional. La perspectiva demográfica contempla 15 000 habitantes para considerar un centro de población como urbano. Sin embargo en México se consideran como centros urbanos los asentamientos de población que superen los 2 500 habitantes, dadas las características en la distribución de la población en el territorio nacional y las más de 200 000 localidades existentes, independientemente de su respectiva categoría político-administrativa (ciudad, pueblo, villa, comunidad o ranchería) y conforme a la legislación.

El proceso de urbanización implica la apropiación, transformación y aprovechamiento del espacio territorial que sirve de asiento al hombre, su familia y comunidad para realizar sus funciones vitales y las actividades económicas en el menor tiempo y costo. Por lo tanto, en el momento en que el hombre se convierte en sedentario se desenvuelve en un espacio donde surgen múltiples relaciones sociales, urbanas, económicas, políticas y culturales que deben ser reguladas por el derecho. Ese vínculo entre hombre y espacio territorial o suelo, y las diversas relaciones y problemas que se derivan del asentamiento humano urbano y rural dan origen al derecho urbanístico.

Consideramos necesario recordar las Ordenanzas de Poblaciones del Rey de España Felipe II, dictadas en 1573 en el bosque de Segovia e incluidas en la Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias para aplicarse en la colonización de América —especialmente para promover el poblamiento en la Nueva España— porque representan uno de los antecedentes más importantes del derecho urbanístico.

Las Ordenanzas de Poblaciones 34, 35 y 36 señalan que:

habiéndose resuelto de poblar alguna provincia o comarca de las que están a nuestra obediencia, o después descubrieren, tengan los pobladores consideración y advertencia a que el terreno sea saludable, reconociendo si se conservan en él hombres de mucha edad y de buena complexión, disposición y color; si los animales y ganados son sanos y de competente tamaño, y los frutos y mantenimientos son buenos y abundantes, y tierras a propósito para sembrar y coger; si se crían cosas ponzoñosas y nocivas; el Cielo es de buena y feliz constelación, claro y benigno, el aire puro y suave, sin impedimentos, ni alteraciones, el temple sin exceso de calor o frío (y habiendo de declinar a una u otra calidad, escojan el frío); si hay pastos para criar ganados, montes y arboledas para la leña, materiales de casas y edificios; muchas y buenas aguas para beber y regar; indios y naturales a quien se pueda predicar el Santo Evangelio, como primer motivo de nuestra intención; y hallando que concurren éstas, o las más principales calidades, procedan a la población, guardando las leyes de este libro.

De lo que podemos concluir que en la actualidad lo urbanístico no significa exclusivamente urbano. Comprende tanto el asentamiento humano urbano como el rural considerando el ordenamiento del territorio. El urbanismo, entonces, no se circunscribe a la estructuración interna de los centros de población. Asimismo, el acelerado proceso de urbanización que caracterizó al siglo XX, y que continúa en el actual, ha ocasionado que la ciencia del derecho responda al reto que significa regular dicho proceso.

Baste señalar que en 1900 la República Mexicana tenía 13.6 millones de habitantes, de los cuales 80% se asentaba en localidades rurales y la Ciudad de México tenía aproximadamente 400 000 pobladores. Actualmente el país tiene poco más de 100 millones de habitantes y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), con casi 20 millones, es de las más pobladas del mundo. A fines del siglo XX se revirtió el asentamiento de la población nacional en virtud del acelerado proceso de urbanización y del crecimiento demográfico, en sólo cien años el 80% de la población se concentra en localidades urbanas mientras que el 20% lo hace en zonas rurales.

José Luis de los Mozos, citado por el tratadista español Alberto Martín Gamero, ha señalado que:

El derecho ha de servir tanto de impulso como de freno a la urbanización. Cuando se dice que el urbanismo se ha convertido en una función social y pública, se quiere decir con ello, que su desarrollo deja de ser una mera técnica para realizarse en y por el derecho.

De ahí la importancia que este estudio y la aplicación del derecho urbanístico tienen, en particular, por los siguientes motivos:

- a) La grave problemática urbana y sus efectos socioeconómicos y políticos obligan al derecho a regular y dar solución al crecimiento para convertirlo en desarrollo urbano.
- b) El presupuesto básico del urbanismo es que en las ciudades el hombre viva y conviva en comunidad.
- c) El gran incremento en los conflictos de intereses públicos y privados que se derivan del proceso de urbanización demanda una solución jurídica decisiva y a fondo de dichos conflictos; esto implica la intervención de abogados y autoridades legislativas, administrativas y judiciales.
- d) La ordenación y regulación del desarrollo urbano es ante todo de orden público e interés social, por lo que en la actualidad la intervención del Estado en dicho proceso es una facultad ineludible e imperativa, subordinando el interés privado al público.
- e) Es uno de los principales campos en los que se está construyendo la nueva ciencia del derecho, superando y perfeccionando instituciones jurídicas que ya no se adecuan a nuestro tiempo y su problemática.
- f) El control y regulación del desarrollo urbano y de los asentamientos humanos es una de las más importantes y complejas responsabilidades del Estado moderno del siglo XXI.
- g) La problemática urbana demanda un replanteamiento de la intervención del Estado en el desarrollo urbano y la vivienda, que por su indiferencia y falta de efectividad ha fomentado la especulación inmobiliaria, el caos urbano y serios conflictos políticos y sociales.
- h) Por los múltiples factores que intervienen en el proceso de urbanización, se debe propiciar la unificación y sistematización del derecho urbanístico.

Lo anterior ha ido conformando el derecho urbanístico como una nueva rama de la ciencia jurídica que conceptualizamos desde la doctrina como el conjunto de normas preponderantemente de derecho público que regulan la planeación urbana y la ordenación del suelo en los centros de población. Sin dejar de lado lo estipulado por el derecho positivo mexicano que considera al derecho urbanístico como el conjunto de normas, preponderantemente de derecho público, que regulan la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

## II. ANTECEDENTES

Si algo caracterizó al siglo XX fue la profunda transformación urbana de la sociedad. En la actualidad, la mitad de la población mundial (3 000 de los más de 6 000 millones de habitantes) están asentados en ciudades. América Latina y el Caribe es la región más urbanizada de las naciones en desarrollo con 550 millones de habitantes, siendo que el promedio de población urbana en sus cuarenta países es de 75%. Entre 1970 y el año 2000 México duplicó su población al pasar de poco más de 50 millones a más de 100 millones de pobladores. Mientras que en 1950 Nueva York era la única ciudad con más de 10 millones de pobladores y en la actualidad la ZMCM casi alcanza los 20 millones; y la conurbación de Tokio-Yokohama oscila los 27 millones de habitantes.

Lo anterior es muestra del explosivo crecimiento demográfico debido al acelerado proceso de urbanización y a la incontrolada migración rural en busca de empleo; factores que agudizaron la miseria en las ciudades. Ahora bien, a nivel mundial, se calcula que alrededor de 1 000 millones de personas no cuentan con una vivienda digna con los servicios básicos, e incluso muchas personas habitan en las calles; por lo que es necesario, al menos en lo que corresponde a nuestra región, construir o mejorar 37 millones de viviendas.

Las crisis económicas recientes y el impacto de la globalización han agudizado la pobreza en el mundo, lo que se constata en la cifra dramática de 1 300 millones de seres humanos que subsisten con menos de un dólar al día; al tiempo que entre 1970 y el año 2000, en Latinoamérica y el Caribe, el número de pobres aumentó de 44 a 220 millones.

Aunado a lo anterior, se estima un aumento de 60% en la población urbana mundial para el año 2025, con lo que se estima un total de cerca de 9 000 millones de personas para esa fecha. Lo que significa que habrá un incremento de alrededor de 200 millones de habitantes y México llegará a casi 125 millones de pobladores.

En América Latina y el Caribe, el porcentaje actual de residentes urbanos en asentamientos humanos informales varía de 40 a 60% según los países de la región, acarreando un grave problema de seguridad en la tenencia de la tierra y la insuficiencia de servicios básicos. Siendo que en la actualidad alrededor de 150 millones de personas no tienen acceso al agua potable, 250 millones carecen del servicio de alcantarillado y se generan diariamente 275 mil toneladas de basura en la subregión de América Latina; se calcula que en los próximos cinco años las ciudades latinoamericanas requerirán

600 mil hectáreas de tierra para su expansión ordenada, de las cuales 150 mil pertenecen a México.

Lo más doloroso y paradójico es que en Latinoamérica y el Caribe los desastres naturales (terremotos, huracanes, inundaciones, erupciones volcánicas y deslizamientos de tierra) han dejado al descubierto nuestros problemas e insuficiencias. Si bien es cierto que los recursos económicos son muy limitados en la región, el problema es agravado por la falta de decisión política y la carencia total de conciencia social.

Cuántas vidas se hubieran salvado en los terremotos de México en 1985 o en las inundaciones causadas por el huracán Mitch que golpeó Centroamérica si en estos países existieran y se aplicaran leyes para regular el acelerado proceso de urbanización. Si las autoridades implementaran oportunamente políticas de Estado a largo plazo en materia de desarrollo urbano y vivienda, se evitaría la generación de asentamientos humanos en zonas de riesgo. Entonces, hay que detener una crisis urbana de mayores proporciones en América Latina y el Caribe, por lo que es momento de actuar y no evadir las decisiones que deben ser tomadas; de lo contrario, los problemas seguirán rebasando la capacidad del Estado y la sociedad ocasionando serios conflictos políticos y sociales.

Ante este panorama, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) celebró la primera Conferencia Internacional sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I) en Vancouver, Canadá, en mayo de 1976, para promover el establecimiento de políticas globales, regionales y nacionales en la materia. Dos décadas después de Hábitat I, en junio de 1996 se efectuó la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, en Estambul, Turquía, en junio de 1996. En aquella ocasión se adoptó la Agenda Hábitat II, que comprende una reafirmación de principios y compromisos para lograr una vivienda adecuada para todos y el desarrollo sustentable de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización.

Con la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos Hábitat II culminó una serie de reuniones internacionales que se iniciaron con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia Internacional de los Derechos Humanos (Viena, 1993), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y la Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).

En un acto paralelo de apoyo a la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, el Grupo Mundial de Parlama-

rios para el Hábitat, tomando en cuenta la propuesta de la Secretaría General de Hábitat II y del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, celebró el Foro Mundial de Parlamentarios para el Hábitat en la ciudad de Estambul, Turquía, los días 31 de mayo y 1° de junio de 1996, en el que se adoptó la Declaración de Principios y Compromisos del Foro Mundial.

Los principios establecidos en la Declaración del primer Foro Mundial de Parlamentarios para el Hábitat II en el campo legislativo y político generó expectativas, requerimientos y compromisos relevantes en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda. Dichos requerimientos aplicaban a los miembros del parlamento, autoridades, abogados e investigadores jurídicos. Posteriormente se han celebrado otros cuatro foros mundiales: Cancún (México, 1998); Manila (Filipinas, 2000); Berlín (Alemania, 2003) y Rabat (Marruecos, 2005).

Por su parte, el Grupo Mexicano de Parlamentarios para el Hábitat ha realizado ocho foros nacionales: en Aguascalientes (Aguascalientes, 1996); en Chihuahua (Chihuahua, 1997); en Mérida (Yucatán, 1999); en Hermosillo (Sonora, 2000); en Pachuca (Hidalgo, 2001); en Veracruz (Veracruz, 2002); en Durango (Durango, 2003) y en Monterrey (Nuevo León, 2005). Este grupo ha propiciado la actualización de la legislación urbana en las entidades federativas.

El Centro de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, conocido como Centro Hábitat, ubicado en la ciudad de Nairobi, Kenia, ha emprendido en sus programas de trabajo prioritariamente dos campañas mundiales: una sobre seguridad de la tenencia de la tierra y la vivienda y otra sobre buena gestión urbana. Debido a que las ciudades no pueden seguir basando su crecimiento en asentamientos humanos informales porque hacen más costosa la introducción de servicios y deterioran el medio ambiente. Buena parte de estos asentamientos ocupan terrenos ubicados en zonas de riesgo que no son aptos para la urbanización. El reto, entonces, es ofrecer la tierra que demanda el desarrollo urbano y la vivienda por la vía legal, ordenada y de acuerdo con la capacidad socioeconómica de la población para erradicar el círculo vicioso de la ocupación, expropiación y regularización.

La clave para reducir la pobreza, promover el desarrollo sustentable y aumentar la calidad de vida de la población es una buena gestión urbana. Para lograrlo se requiere de un gobierno que en todos sus niveles tome sus decisiones oportuna y adecuadamente; la efectiva descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales, ante todo las municipales, así



como la participación social. Con lo anterior se pretende evitar que las autoridades sólo observen los problemas sin buscar las soluciones.

El mundo, especialmente en América Latina y el Caribe, requiere una reforma urbana coordinada por los gobiernos, apoyada por la comunidad internacional y por la participación de los sectores social y privado. Dicha reforma permitirá atender los problemas y asumir los retos de manera conjunta, oportuna y adecuada para que nuestras ciudades sean seguras, habitables, sustentables y productivas. El fin que se pretende alcanzar es que en ellas podamos vivir y convivir en comunidad, como en su origen fue la intención de la humanidad al dejar de ser nómada y asentarse en un lugar determinado.

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, a lo largo de este siglo, los ha llevado a definir políticas aplicables al fenómeno y a establecer sistemas legislativos que permitan regularlo.

Entre los fenómenos sociales actuales de mayor gravedad podemos identificar: 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. Estos y otros factores, han ocasionado problemas de orden social; 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 sobre terrenos aptos para el desarrollo urbano y la vivienda; así como el rendimiento decreciente de los recursos públicos que se destinan a las ciudades.

La magnitud y características de la problemática descrita y sus tendencias futuras representan un desafío para los países del mundo, sobre todo para 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. Tomando en cuenta que 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 me-

tropolitanas (México, Guadalajara, Monterrey y Puebla albergan aproximadamente un 25% de la población nacional), y una gran exagerada dispersión (más de 200 000 poblados con menos de 2 500 habitantes). Lo anterior, aunado al acelerado proceso de urbanización, implica 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; generando ocupaciones irregulares en 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, destino o vocación original, no debieron ocuparse para satisfacer la demanda urbana, sobre todo en los terrenos ejidales o comunales que circundan o se encuentran dentro de las ciudades. La modificación al ART. 27 de la Constitución federal y la expedición de la Ley Agraria (1992) y de la Ley General de Asentamientos Humanos (1993), 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 sobre los Asentamientos Humanos en Vancouver promovida por la ONU en 1976, en casi todos los estados de la República Mexicana había ordenamientos jurídicos que regulaban fundamentalmente aspectos de urbanización y no de planeación del desarrollo urbano, entre otros, leyes de planificación y urbanización, fraccionamientos, cooperación para obras, servicios públicos y construcciones.

La agudización de la problemática en asentamientos humanos hizo impostergable que el Estado mexicano contara con una estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos vinculada bajo un esquema de concurrencia, coordinación y colaboración. Del mismo modo era impostergable determinar las atribuciones que en sus ámbitos de competencia tienen los niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

### III. 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, iniciaron 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, además de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el fin de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Con fundamento en lo anterior, en 1976 se estableció en el párrafo tercero del ART. 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.

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

Las modificaciones constitucionales se complementan con las realizadas a las fracciones V y VI del ART. 115 constitucional, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983, así como la que contiene el decreto por el que se reforma el ART. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1999. En la fracción V del ART. 115 se otorgan a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional que deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia y en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento

en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. Para tal efecto, podrán expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para lograr los fines señalados en el párrafo tercero del ART. 27 de la Carta Magna.

Debido a que en diversas zonas de la República existen o se proyectan fenómenos de conurbación, la fracción VI del ART. 115 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 en la materia.

#### IV. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Con fundamento en los ART. 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. Asimismo, fue modificada por decreto el 7 de febrero de 1984 para adecuarla a las reformas al ART. 115 constitucional y abrogada por la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993 y que fue modificada por decreto publicado el 5 de agosto de 1994.

La abrogada Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 fue un ordenamiento jurídico de vanguardia en su época. Fomentó el proceso de regulación de los asentamientos humanos en todo el país; 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 e incluso se capacitaron 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 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 de Diputados del Congreso de la Unión, por conducto de la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, conjuntamente con el Ejecutivo Federal a través de la Sedesol, convocó 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, organizaciones no gubernamentales y 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 Cámara de Diputados presentaron al pleno una iniciativa de nueva Ley General de Asentamientos Humanos. Fue aprobada por unanimidad en ambas cámaras del Congreso de la Unión, con lo que México, al igual que en la Conferencia de Vancouver en 1976, se adelantó a los otros países del mundo pues acudió a la Conferencia Internacional Hábitat II (Estambul, 1996) con una legislación urbana actualizada.

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 nueve 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.

Esta Ley tiene por objeto establecer la concurrencia de la federación, las entidades federativas y 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 Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 son:

- 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 ART. 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 público 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 del 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 y también 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 normas a las 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 vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso.
- Prevé la instrumentación de programas de desarrollo social, coordinada por los tres órdenes de gobierno, 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.

Las disposiciones generales, estipuladas en el capítulo I, determinan el objeto de la Ley; definen los conceptos básicos que se utilizan en su contenido; establecen las políticas y lineamientos que orientarán tanto el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos como el desarrollo urbano de los centros de población. También establece el cumplimiento de los objetivos de mejoramiento de la calidad de vida de la población, vinculándolo al desarrollo social y regional sustentable, al equilibrio ecológico y la protección del 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 II, se recoge el principio plasmado en los ART. 73 fracción XXIX-C; y 115 de la Constitución, que establecen la concurrencia de la Fe-

deración, las entidades federativas y los municipios con el fin de lograr la congruencia de las acciones de planeación y regulación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población. Asimismo, instituye la coordinación de acciones e inversiones entre los tres órdenes de gobierno y 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; fomentar 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 en la materia que suscriba el Ejecutivo federal con los sectores público, social y privado; 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.

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.

Las atribuciones que le corresponden a la Federación son ejercidas por la Sedesol, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (SDUYOT) y la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), en coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) para las cuestiones en materia de ecología; así como por la SRA para lo concerniente a reservas territoriales.

De acuerdo con 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; y participar en la planeación y regulación de las conurbaciones intra e interestatales. Además, las entidades federativas tienen atribuciones para es-



tablecer convenios con los sectores social y privado y realizar acciones e inversiones para el desarrollo regional y urbano; participar en la constitución y administración de reservas territoriales, en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, y en la protección del patrimonio cultural y el equilibrio ecológico de los centros de población.

Conforme a este nuevo ordenamiento, las entidades federativas podrán, 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 e imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas.

La Ley General de Asentamientos Humanos vigente recoge los principios del ART. 115 constitucional, con lo que fortalece a la autoridad municipal en materia urbana. Lo anterior se expresa en el otorgamiento de atribuciones para formular, aprobar, administrar y vigilar el cumplimiento de los programas de desarrollo urbano y de centros de población y sus derivados. Además de 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 centradas en la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Este nuevo ordenamiento también faculta 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), prestar servicios públicos municipales conforme a la Constitución 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; 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 democrática como una política sectorial. Se incorporan los programas de desarrollo urbano de centros de población al sistema básico de planeación del desarrollo urbano y se señalan los 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. También, establece un procedimiento de consulta pública para la aprobación y modificación de programas de desarrollo urbano (estatales y municipales) y vincula la planeación urbana con la legislación ambiental, las normas oficiales mexicanas ecológicas y las autorizaciones de impacto ambiental.

De las conurbaciones, en el cuarto capítulo, 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 y se transforman en mecanismos de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones en problemas comunes al área conurbada. Por lo tanto, merece especial atención la incorporación que el ordenamiento hace respecto de la necesidad de atender y resolver de manera conjunta los problemas y necesidades comunes a centros de población fronterizos, relacionados con localidades de otros países, que quedan sujetos a los instrumentos de convención internacional.

En el capítulo V, conforme a lo previsto en el párrafo III del ART. 27 constitucional, se establecen los principios básicos para la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios, que permiten planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Dichas acciones son de particular importancia pues a través de ellas se establecen limitaciones a la propiedad, independientemente de su régimen jurídico. Aunado a lo anterior, determina que los programas municipales, de centros de población y sus derivados establecerán la zonificación que contendrá los usos y destinos 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, 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; regularizar predios en asentamientos humanos irregulares al interior de ejidos y comunidades.

El capítulo VI, prevé la asociación o cualquier otra forma de participación que determinen los núcleos agrarios, con el fin de aprovechar terrenos ejidales y comunales para el desarrollo urbano y la vivienda. En este capí-

tulo se señalan las normas a las 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 vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso; y se prevé la instrumentación coordinada de programas de desarrollo social por parte de los tres órdenes de gobierno 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 VII se establece que la Federación, las entidades federativas y los municipios promoverán acciones concertadas entre los sectores público, social y privado para propiciar la participación social en las acciones de desarrollo urbano y así promover la constitución de agrupaciones comunitarias que participen en el desarrollo urbano bajo cualquier forma de organización jurídica.

En el capítulo VIII 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 la simplificación de trámites administrativos para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos. También se contempla 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 SEDESOL y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se coordinarán para que las instituciones nacionales de crédito no autoricen operaciones financieras contrarias a la legislación y planeación urbana, además de verificar que las acciones e inversiones federales se ajusten a los planes o programas de desarrollo urbano.

Finalmente, en el capítulo IX se 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. Y se establece la autorización de escrituras, actos, convenios y contratos por parte de los notarios y otros fedatarios públicos queda sujeta 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.

## V. LEGISLACIÓN SOBRE DESARROLLO URBANO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Las legislaturas de las entidades federativas expidieron sus respectivas leyes locales de desarrollo urbano con fundamento en los ART. 27, 73 y 115 de la Constitución federal y con apego a la Ley General de Asentamientos Humanos, entre 1976 y 1977. Así, se integró en todos sus niveles la estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México. Hoy en día, casi todas las entidades federativas han actualizado su legislación urbana en cuando menos dos ocasiones, en especial a partir de 1993, año en que se estableció la Ley General de Asentamientos Humanos vigente.

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

La Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 prevé, entre otros aspectos, el fortalecimiento de las atribuciones municipales en la materia, y con ello retoma la competencia que le fue otorgada a través del ART. 115 constitucional. Mientras que el ART. 3 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 plazo no mayor a un año contado a partir de su entrada en vigor.

En congruencia, el ART. 115 constitucional (modificado especialmente en 1999) y la Ley General de Asentamientos Humanos en vigor disponen que la nueva legislación local en materia de asentamientos humanos debe 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 regularización 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.

## VI. EL FUTURO DE LA LEGISLACIÓN URBANA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Actualmente se considera un asunto prioritario que en las entidades federativas se continúe con la actualización y adecuación de la legislación sobre desarrollo urbano, asentamientos humanos, ordenamiento del territorio y vivienda. Dicho proceso, iniciado en 1976 con la antigua Ley General de Asentamientos Humanos, es representativo de la primera generación de leyes en la materia en todas las entidades federativas (entre 1976 y 1977) y que prosigue con un segundo o tercer ordenamiento local, conforme a lo dispuesto en la Ley de 1993.

El Grupo Mexicano de Parlamentarios para el Hábitat ha logrado que 31 entidades federativas adecuen su legislación a la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993. El estado de Querétaro mantiene su Código Urbano de 1992, aunque con modificaciones. Para continuar con la actualización del marco jurídico local se recomienda el análisis comparativo y de aspectos novedosos de las legislaciones de desarrollo urbano de otros estados; en especial, las adecuaciones al Código Urbano del Estado de Aguascalientes (1994), modificado en 1995, 2001, 2004, 2005, 2006 y 2007; a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco (1993), modificada en 1998, 1999, 2000, 2001 y 2005; a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1996), modificada en 1999, 2004, 2006 y 2007; a la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo (1998); a la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (1999), modificada en 2000 y 2003; a la Ley de

Desarrollo Regional y Urbano para el Estado de Veracruz (1999), modificada en el 2003, 2006 y 2007; a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí (2000), modificada en 2002, 2003 y 2006; al Código Administrativo del Estado de México (2001), modificado en el 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007; a la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla (2003); a la Ley de Ordenamiento Territorial del Estado de Tlaxcala (2004); a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa (2004); a la Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco (2005); a la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora (2006); a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas (2006) y a la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo (2007).

Se ratifica la sugerencia de la expedición de un código urbano en las entidades federativas que sistematice, codifique y actualice la materia de desarrollo urbano; asentamientos humanos; ordenamiento del territorio; vivienda; fraccionamientos; renotificaciones; subdivisiones y fusiones de terrenos; desarrollos inmobiliarios en condominio, tierra y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda; regularización de la tenencia del suelo urbano, financiamiento del desarrollo urbano; zonificación y regulaciones a la propiedad en los centros de población; construcciones, reconstrucciones y demoliciones; además de patrimonio cultural, anuncios e imagen urbana e infraestructura y equipamiento urbano. Lo anterior implica una opción jurídica muy amplia y trascendente que requiere de un gran trabajo jurídico para su elaboración, tiempo suficiente para su negociación política y parlamentaria, construcción del consenso social y con los desarrolladores inmobiliarios y condiciones de oportunidad que hagan viable su aprobación legislativa.

En la actualidad, únicamente cuatro estados de la República han codificado en diversas formas y alcances las materias antes mencionadas: Aguascalientes en 1994, Estado de México en 2001, Querétaro en 1992 y Zacatecas en 1996. Cabe señalar que Durango en 2002 y San Luis Potosí en 2000 abrogaron su código regresando al esquema de Ley Estatal de Desarrollo Urbano, complementada con varias legislaciones locales conexas.

Con base en la experiencia normativa e institucional y habiendo reorganizado administrativamente a las autoridades urbanas estatales y municipales; expedido los programas de desarrollo urbano y de las principales ciudades de cada uno de esos estados, las entidades federativas con códigos urbanos vigentes primero fueron actualizando individualmente la legislación de la materia y, después de un periodo de aplicación (diez años aproximadamen-

te) procedieron a la codificación normativa, tomando como ejemplo el Código Urbano Tipo para las entidades federativas elaborado por la SEDESOL en 1992 y el Código Urbano de 1994 para el estado de Aguascalientes.

Con base en la revisión de las disposiciones jurídicas de las entidades federativas vigentes sobre desarrollo urbano (asentamientos humanos, ordenamiento del territorio y vivienda), y del análisis de sus contradicciones, obsolescencias, ineficiencias y omisiones normativas, se considera urgente que en cada una de ellas se continúe con la adecuación, actualización, congruencia y coherencia del marco normativo local, tomando en cuenta los siguientes comentarios, criterios, lineamientos, sugerencias y propuestas:

- Ajustar la normatividad a la experiencia de casi 29 años de aplicación local a partir de las primeras leyes de desarrollo urbano de 1976 y 1977, propiciando la codificación de la materia.
- Adecuar plenamente la legislación local a la Ley General de Asentamientos Humanos vigente, de 1993.
- Actualizar el marco jurídico a la nueva realidad urbana estatal y municipal en el inicio del siglo XXI, con una visión a largo plazo del Estado, dado lo dinámico de la problemática urbana.
- Reestructurar y simplificar el contenido normativo de la legislación local urbana, tomando en cuenta que los municipios que tienen zonas metropolitanas, ciudades medianas y grandes han reglamentando las acciones, obras y servicios en materia de desarrollo urbano. Algunos, como el caso de cinco de los once municipios del estado de Aguascalientes (Aguascalientes, Cosío, Jesús María, Pabellón de Arteaga y San Francisco de los Romo) han codificado todos los reglamentos municipales relacionados con la materia.
- Ampliar o incluir los apartados de financiamiento del desarrollo urbano, contemplando los sistemas de cooperación y de imposición a través de obras por cooperación o del impuesto de plusvalía derivado de la ejecución de obras públicas, coordinando la legislación urbana con la fiscal (estatal y municipal), que permita establecer otros impuestos, derechos o contribuciones en la materia.
- Revisar el apartado de vivienda en concordancia con la nueva Ley de Vivienda de 2006, que abrogó la Ley Federal de 1984.
- Desregular los trámites y procedimientos que se deriven de la aplicación de la legislación urbana local, sin menoscabo del orden y control urbano.

- Respetar el principio de subordinar el interés privado al orden público y a interés general para propiciar el desarrollo urbano sustentable y la vivienda adecuada para todos.
- Vincular el desarrollo urbano a una visión social, regional y sustentable.
- Contemplar jurídicamente los dos niveles técnicos del desarrollo urbano: tanto el interestatal u ordenamiento del territorio como el intraurbano o desarrollo urbano de los centros de población.
- Ampliar y actualizar el objeto de las leyes de la materia, las causales de utilidad pública, las finalidades de la política urbana, los conceptos básicos y los criterios para el otorgamiento de autorizaciones, licencias, permisos, concesiones y constancias, regulados en la legislación local.
- Adecuar las atribuciones y funciones de las autoridades estatales y municipales competentes en la aplicación de la legislación urbana y de los organismos y órganos auxiliares de las autoridades urbanas, como comisiones, consejos o comités de desarrollo urbano, institutos de vivienda, comisiones de conurbación, etcétera.
- Aplicar a plenitud la modificación al ART. 115 de la Constitución federal de 1999, para efecto de fortalecer al municipio libre como orden de gobierno y administración prioritario en materia urbana.
- Ejercer las principales atribuciones municipales a través de los cabildos de los ayuntamientos como órganos colegiados plurales de gobierno y de administración.
- Precisar la congruencia de la planeación urbana con la Ley Federal de Planeación de 1983 y las correspondientes de las entidades federativas en cuanto a la naturaleza de planeación sectorial de los programas de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio derivados de la planeación del desarrollo. Respetando que la categoría de plan se reserva a los de desarrollo, en los niveles nacional, estatal y municipal.
- Contemplar un nuevo sistema de planeación del desarrollo urbano que incluya el ordenamiento del territorio y que sea más simple, transparente y participativo.
- Revisar los tipos, contenidos y procedimientos de administración de los programas básicos y derivados del sistema de planeación del desarrollo urbano, con base en las nuevas metodologías y tomando en cuenta la experiencia en su elaboración e implementación.



- Evitar que los programas de desarrollo urbano sean modificados frecuentemente por intereses inmobiliarios especulativos que alteran los límites de crecimiento urbano de los centros de población y la zonificación prevista para el largo plazo en esos programas, regulando claramente el procedimiento y los casos en que proceda su modificación o actualización.
- Garantizar la planeación urbana participativa con el sector social y privado para cumplir con lo dispuesto en el ART. 16 de la Ley General de Asentamientos Humanos, convirtiéndola en política de Estado de largo plazo y obligatoria para las autoridades, los desarrolladores inmobiliarios y los particulares.
- Consolidar y unificar los mecanismos de control del desarrollo urbano, especialmente a través de la constancia de compatibilidad urbanística de competencia municipal o la licencia de uso del suelo.
- Ampliar y adecuar las normas básicas para planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del ART. 27 de la Constitución federal, tomando como base el concepto de propiedad con función social, la cual es limitada por leyes de orden público e interés social, como lo es la legislación urbana.
- Definir y actualizar los principios para zonificar el territorio y determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población.
- Propiciar mayor congruencia de la legislación local de desarrollo urbano con el nuevo ART. 27 constitucional y la Ley Agraria en lo relativo al aprovechamiento de terrenos ejidales y comunales para el desarrollo urbano y la vivienda, así como la regularización de la tenencia de la tierra.
- Adecuar el apartado de construcciones en la legislación local urbana, tomando en cuenta que el detalle de las especificaciones técnicas se debe reglamentar por los ayuntamientos, dejando en las leyes locales aquellas disposiciones generales que den apoyo jurídico y técnico a los municipios que no cuenten con códigos municipales, reglamentos, bandos u ordenanzas en la materia.
- Para evitar confusiones, simplificar el tratamiento de las conurbaciones y diferenciar las zonas conurbadas intraestatales de las interestatales.

- Ampliar y garantizar la participación social en la formulación, modificación, ejecución, evaluación, vigilancia y financiamiento de los programas de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio.
- Fomentar la prestación y operación suficiente y adecuada de servicios urbanos y la inversión pública, social y privada en infraestructura y equipamiento. Regular el concesionamiento de esos servicios, sin que pierdan su naturaleza de servicio público.
- Actualizar integralmente los apartados de fraccionamiento, relotificación, fusión y subdivisión de terrenos, revisando sus tipos, especificaciones, requerimientos de urbanización y servicios, aprovechamiento del suelo, requisitos y procedimientos para su aprobación, donaciones, municipalización y las normas técnicas del proyecto en cuanto a su diseño, zonificación, redes de agua potable y alcantarillado, vialidad, electrificación y alumbrado público.
- Unificar a 70 m<sup>2</sup> la superficie mínima de terreno del lote autorizado en un fraccionamiento habitacional popular o de interés social, para evitar la simulación de condominios horizontales que vulneran los 90 m<sup>2</sup>, exigidos como mínimo en la mayor parte de las leyes locales urbanas, lo que ocasiona dobles costos y tramitaciones innecesarias, especialmente para atender el programa de vivienda económica del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) o del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).
- Ajustar por diseño, costos y optimización de servicios la superficie mínima de terreno de los lotes en fraccionamientos habitacionales residenciales a 250 m<sup>2</sup> y de tipo medio a 150 m<sup>2</sup> de terreno.
- Establecer que la vivienda progresiva inicial de interés social o popular deberá contar con un mínimo de 33 m<sup>2</sup> construidos para mejorar la calidad de vida y las condiciones de habitabilidad de los beneficiarios con ingresos menores a uno y medio salarios mínimos, que no cuentan con INFONAVIT, Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) o no son sujetos de crédito en la banca o en organismos públicos de vivienda. Se deben ampliar los subsidios por parte del sector público para que se atienda a la población desempleada o en la economía informal.
- Propiciar que únicamente se pueda autorizar la urbanización progresiva en los fraccionamientos habitacionales de interés social, para impedir la defraudación de los adquirentes de lotes, pero aclarando

que este tipo de desarrollos inmobiliarios podrán ser ejecutados y comercializados por particulares o empresas sociales o ejidales en coordinación con una autoridad u organismo público de vivienda o de desarrollo urbano, previo estudio socioeconómico del caso, ajustándose a los lineamientos previstos en los programas de desarrollo urbano y garantizando fehacientemente la ejecución de las obras mínimas de urbanización que se requieran en la autorización respectiva.

- Promover por cuestiones de redensificación urbana, aprovechamiento óptimo de infraestructura, equipamiento, servicios, seguridad y diseño, la edificación de vivienda multifamiliar o en edificios en los diversos tipos de fraccionamientos habitacionales en las zonas que se señalen en la autorización y en los porcentajes de superficie vendible que procedan, tomando en cuenta las densidades de población y construcción, además de la suficiente y adecuada prestación de servicios urbanos.
- Disponer que la autorización municipal de los fraccionamientos y condominios sea otorgada exclusivamente por el cabildo respectivo, contando con el apoyo de un órgano auxiliar del ayuntamiento de carácter técnico y colegiado, integrado por representantes de los sectores público, social y privado, así como de los colegios de profesionistas relacionados con la materia (arquitectos, ingenieros, urbanistas y notarios públicos) con objeto de dar transparencia y despolitizar las autorizaciones y evitar abusos de autoridad o corrupción. Dichas autorizaciones deberán publicarse en el periódico oficial del estado y, en su caso, en las gacetas municipales.
- Prever que no deberán autorizarse fraccionamientos y condominios si la solicitud respectiva no es acompañada del dictamen de factibilidad del municipio correspondiente sobre la viabilidad jurídica y técnica de aprovechamiento del suelo y de introducción de los servicios de urbanización en los terrenos por desarrollar.
- Para evitar conflictos y duplicidades, establecer que a los ayuntamientos compete de manera exclusiva –sin la intervención de autoridades estatales– la determinación de las áreas de donación; la autorización del inicio de las obras de urbanización en los fraccionamientos y, en su caso, los condominios, conforme al proyecto autorizado. La supervisión de esas obras y el cobro de los derechos derivados de las mismas; la recepción de garantías, informes y reportes de urbanización; el dictamen técnico de la ejecución de las

obras de urbanización; y la municipalización de los fraccionamientos.

- Pulir los conceptos y tipos de los condominios en la legislación urbana local; así como los requisitos y documentos que se requieren para su constitución en escritura ante notario público, previa autorización de la autoridad competente y su posterior manifestación catastral e inscripción en el Registro Público de la Propiedad.
- Aclarar los aspectos de administración y el procedimiento de aprobación por la asamblea de condóminos de la modificación o extinción del régimen de propiedad en condominio, contando con la previa autorización de la autoridad competente.
- Ajustar en los condominios los casos en que se requieran donaciones y las características de las mismas y de los servicios urbanos que deban prestarse en esos desarrollos inmobiliarios.
- Adecuar los procedimientos administrativos y medios de impugnación que salvaguarden las garantías de audiencia y legalidad en todos los actos de las autoridades urbanas, tomando en cuenta la intervención de los tribunales locales de lo contencioso administrativo, procedimientos y recursos unitarios.
- Promover la denuncia popular ante el incumplimiento de la legislación y los programas de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio.
- Analizar el establecimiento de una Procuraduría Estatal de Desarrollo Urbano o en los municipios con mayor grado de urbanización, que propiciaría el cumplimiento y aplicación de la legislación y planeación urbana, tanto por los particulares como por las propias autoridades, especialmente las municipales.

## VII. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

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

Mediante decretos de reformas y adiciones a la citada Ley Orgánica, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1992, el 28 de diciembre de 1994 y el 30 de noviembre de 2000, se ha establecido la

competencia de la SEDESOL, en términos del ART. 32, que tiene entre otras atribuciones las de:

- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano y vivienda.
- 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, los gobiernos estatales y municipales y la participación de los diversos grupos sociales.
- Promover, concertar y apoyar la ejecución de programas de vivienda y de desarrollo urbano con la participación de los gobiernos estatales y municipales y la de los sectores social y privado.
- Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el bienestar social, el desarrollo regional y urbano y la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes, los gobiernos estatales y municipales, las instituciones de crédito y los diversos grupos sociales.

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; también se han creado organismos de participación ciudadana, como son las comisiones coordinadoras, consultivas y 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.