

El marco jurídico e institucional para la gobernanza urbana en México

Oscar López Velarde Vega

Introducción

En México se ha observado que, con el transcurso de los años, la población rural se ha desplazado hacia las grandes concentraciones urbanas, conformando urbes o metrópolis que día a día demandan mayores y mejores formas de convivencia. Destacan las concentraciones consideradas como de gran desarrollo urbano, que impactan de forma directa en la conformación de ciudades con demanda de agua, vivienda, hospitales, escuelas y empleos, así como la población que habita en ellas, que reclama diversos medios o formas de desarrollo.

Este cambio ha demostrado que, debido al desplazamiento rural hacia el urbano, se han tenido que modificar, de forma constante, políticas públicas y formas de organización que derivan en instrumentos jurídicos que permiten regular este desplazamiento y crecimiento de ciudades, provocado por el cambio en la forma de organización de la sociedad. Es evidente que está quedando atrás la vida en el campo para concentrar la actividad en las ciudades; incluso, existen ciudades que por su crecimiento se unen a otras conformando conglomerados de población que demandan servicios básicos para subsistir y una coordinación eficaz con las autoridades.

Encontrar la mejor manera de convivir con los cambios sociales es tarea fundamental del Estado, por lo que la adecuación de planes y proyectos son motivo de replanteamiento de las políticas sociales encaminadas a un ordenamiento controlado, es decir, adecuar la norma y crear instituciones públicas encargadas de aplicarlas, supervisarlas y coordinarlas.

En este sentido, esta aportación tiene como objetivo poner sobre la mesa las diferentes posturas que se han aplicado en diversas etapas de desarrollo del país con regulaciones diversas que han permitido atender, en su momento, la problemática. La comparación de cifras y datos aportados por estudios e instituciones sobre el desarrollo poblacional en las urbes y el campo han demostrado que siempre es necesario ajustar los roles de autoridades y sociedad para lograr un estatus óptimo que se adecue a las circunstancias prevalecientes.

OSCAR LÓPEZ VELARDE VEGA

Así pues, en el primer apartado abordamos los antecedentes de los procesos de urbanización a nivel global, regional y en México. En el segundo apartado profundizamos en el análisis de los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución federal. En el tercer apartado hacemos una revisión de la actual Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como de sus predecesoras. En el cuarto apartado hacemos un recorrido de la legislación sobre ordenamiento territorial y desarrollo urbano de las entidades federativas. En el quinto apartado estudiamos el marco jurídico de la Reforma Urbana en México en el siglo XXI y en el sexto y último abordamos la organización administrativa referente a asentamientos humanos y obras públicas. Finalmente, realizamos una serie de conclusiones derivadas del estudio aquí presentado.

Antecedentes

No cabe duda de que si algo “caracterizó al siglo XX, fue la profunda transformación urbana de la sociedad”.¹ Hoy poco más de la mitad de la población mundial, 54%, nos asentamos en ciudades.²

América Latina y el Caribe, con sus 634 millones de habitantes,³ “es la región más urbanizada de las naciones en desarrollo, ya que el promedio de población urbana en sus 40 países es de 79%. Entre 1970 y el 2000, México duplicó su población al pasar en ese periodo de poco más de 50 a alrededor de 100 millones de pobladores”.⁴

En América del Norte, “en 1950, Nueva York era la única ciudad con más de diez millones de pobladores; en la actualidad existen 35, de las que resalta la Zona Metropolitana de la Ciudad de México con más de 21 millones y la conurbación de Tokio-Yokohama con alrededor de 38 millones de habitantes”.⁵

El crecimiento demográfico, aunado al proceso de urbanización y a la migración hacia zonas urbanas, “agudizaron la miseria en las ciudades, ya que se calcula a nivel mundial que alrededor de mil millones de personas no cuentan con una vivienda digna con los servicios básicos e incluso, muchas de ellas habitan en las calles. En nuestra región latinoamericana y del Caribe, se requieren construir o mejorar 37 millones de casas”.⁶

¹López Velarde Vega, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, 4ª ed., México, Poder Judicial del Estado, Gobierno del Estado y Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2011, p. IX.

²Organización de las Naciones Unidas, “Más de la mitad de la población viven en áreas urbanas y seguirá creciendo”, 2014, Nueva York, <http://www.un.org/es/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>

³Organización de las Naciones Unidas, “Casi el 50% de América Latina se dedicó al comercio en 2014, según la CEPAL”, <https://news.un.org/es/story/2016/02/1350351>

⁴López Velarde Vega, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, op. cit., p. 47.

⁵*Idem.*

⁶*Idem.*

EL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL PARA LA GOBERNANZA URBANA EN MÉXICO

Siguiendo esta línea, se espera para el 2030 “un aumento de la población urbana mundial en 60%, con lo que ésta alcanzará aproximadamente los cinco mil millones de personas, de un total de nueve mil millones a esa fecha”.⁷ A nuestra región latinoamericana y el Caribe se le incrementarán alrededor de 87 millones de habitantes. México llegará a poco más 131 millones de pobladores en ese año.

El porcentaje actual de residentes urbanos en asentamientos humanos informales varía en América Latina y el Caribe de 40 a 60% según los países de la región, generando un grave problema de seguridad en la tenencia de la tierra e insuficiencia de servicios básicos.⁸ En la subregión de América Latina, se “calcula que las ciudades latinoamericanas requieren en los próximos cinco años de 600 mil hectáreas de tierra para su expansión ordenada, de las cuales 150 mil corresponden a nuestro país”.⁹

Asimismo, es importante destacar que “en Latinoamérica y el Caribe los desastres naturales, como terremotos, huracanes, inundaciones, erupciones volcánicas y deslizamientos de tierra han dejado al descubierto nuestros problemas e insuficiencias. Es cierto que los recursos económicos son muy limitados en la región, pero la falta de decisión política y de conciencia social ha agravado la situación”.¹⁰

En este contexto, “la Organización de las Naciones Unidas celebró la primera Conferencia Internacional sobre los Asentamientos Humanos Hábitat I, en Vancouver, Canadá, en mayo de 1976, que promovió a nivel internacional el establecimiento de políticas nacionales, lo cual replanteó la normatividad urbanística en el mundo”,¹¹ adoptándose la Agenda Hábitat 1976-1996.

Posteriormente, se efectuó la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, en Estambul, Turquía, en junio de 1996, en la cual se adoptó la Agenda Hábitat II, 1996-2016, “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”.¹²

Con esta Conferencia “culminó una serie de reuniones internacionales que se iniciaron con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de Río de Janeiro en 1992; la Conferencia Internacional de los Derechos Humanos, de Viena en 1993, y la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo”,¹³ entre otras.

⁷*Ibidem*, p. 48.

⁸López Velarde Vega, Oscar, *op. cit.*, p. 48.

⁹*Idem*.

¹⁰*Idem*.

¹¹López Velarde Vega, Oscar, “El futuro de la legislación urbana en las entidades federativas de México”, México, Senado de la República Mexicana, 2010, p. 4, en Fernández Ruiz, Jorge y Rivera Hernández, Juan (coords.), *Derecho Urbanístico*, México, UNAM, 2011, p. 461.

¹²*Idem*.

¹³López Velarde Vega, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, *op. cit.*, p. 49.

OSCAR LÓPEZ VELARDE VEGA

Como un evento paralelo a la Segunda Conferencia se “realizó un 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”.¹⁴

En octubre de 2016, a 40 años de Vancouver, se realizó la Tercera Conferencia Hábitat III de la ONU, en la Ciudad de Quito, Ecuador, en la que se adoptó la Nueva Agenda Urbana 2017-2037. Por su parte, el “Grupo Mexicano de Parlamentarios para el Hábitat ha realizado doce foros nacionales, el primero en Aguascalientes, Aguascalientes, en 1996, en Chihuahua, Chihuahua, en 1997, en Mérida, Yucatán, en 1999, en Hermosillo, Sonora, en el 2000, en Pachuca, Hidalgo, en el 2001, en Veracruz, Veracruz, en el 2002, en Durango, Durango, en el 2003, en Monterrey, Nuevo León, en el 2005, en Aguascalientes, Aguascalientes, en el 2011”,¹⁵ en Toluca, Estado de México, en el 2014 y en la Ciudad de México, en el 2015 y 2016.

Dentro del Sistema de Naciones Unidas, “el Programa de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, conocido como Centro Hábitat, se encuentra ubicado en la Ciudad de Nairobi, Kenia, el cual, en sus programas de trabajo, ha emprendido prioritariamente dos campañas mundiales, una sobre Seguridad de la Tenencia de la Tierra y la Vivienda, y otra sobre Buena Gestión Urbana”.¹⁶

Es de fundamental importancia este programa, ya que:

la buena gestión urbana es la clave para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible. Ello requiere de un gobierno que en todos sus niveles tome oportuna y adecuadamente sus decisiones. La efectiva descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales, ante todo las municipales, así como la participación social, son medidas que contribuirán a mejorar la calidad de vida de la población. Evitemos que las autoridades sólo observen los problemas sin buscar las soluciones.¹⁷

En este sentido, “Infonavit y ONU-Hábitat firmaron en el 2014 un Acuerdo de Colaboración para realizar el cálculo del Índice de Ciudades Prósperas en 137 municipios y 16 delegaciones, en las 32 entidades federativas del país”,¹⁸ teniendo como resultado la publicación de un Informe Municipal por cada una de las demarcaciones, así como, un resumen nacional, con el fin de realizar un diagnóstico de seis dimensiones de la prosperidad y encontrar oportunidades para mejorar la calidad de

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Ibidem*, p. 50.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ Infonavit, *Índice de las Ciudades Prósperas de la República Mexicana*, http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/Infonavit/El+Instituto/Biblioteca/Indice_Ciudades_Prosperas_Republica_Mexicana

EL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL PARA LA GOBERNANZA URBANA EN MÉXICO

vida de los ciudadanos en esas demarcaciones, convirtiendo a México en el primer país a nivel mundial que cuenta con esta métrica a esa escala.

El Índice de Ciudades Prósperas (CPI, por sus siglas en inglés) es un instrumento de medición científica de las seis dimensiones de la prosperidad de las ciudades, que se utiliza como fundamento para discutir qué política sería pertinente promover y qué inversiones impulsar. Además, propone un marco práctico para la formulación, implementación y seguimiento de un Plan de Acción que integre las seis dimensiones:

1. Productividad. Generación de ingreso y empleo.
2. Infraestructura de Desarrollo. Recursos físicos y equipamiento para sostener a la población y la economía.
3. Calidad de vida. Educación, salud, recreación, cultura y seguridad.
4. Equidad e inclusión social. Pobreza y desigualdad.
5. Sostenibilidad ambiental. Urbanización sostenible, medio ambiente, recursos naturales, tratamiento de agua, residuos sólidos y energía renovable.
6. Gobernanza y legislación urbana. Marco y capacidad institucional, participación social, finanzas públicas, marco legal y expansión urbana.¹⁹

Así pues, en nuestro continente se requiere una:

Reforma urbana, coordinada por los gobiernos, con el apoyo de la comunidad internacional y con la participación de los sectores social y privado, que permita atender los problemas y asumir los retos de manera conjunta, oportuna y adecuada para que nuestras ciudades sean seguras, habitables, sostenibles, competitivas y productivas; pero ante todo, para que en ellas podamos vivir y convivir en comunidad con calidad de vida, como en su origen fue la intención de la humanidad al dejar de ser nómada y asentarse en un lugar determinado.²⁰

La evolución socioeconómica y la globalización han traído, “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 del siglo XX y principios de éste, a definir políticas aplicables al fenómeno y establecer sistemas legislativos que permitan regularlo”.²¹

En consecuencia, “la alta tasa de incremento demográfico, el crecimiento urbano desordenado, la gran concentración en las ciudades, la migración de los habitantes

¹⁹ *Idem.*

²⁰ López Velarde Vega, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, op. cit., p. 50.

²¹ *Idem.*

OSCAR LÓPEZ VELARDE VEGA

del campo a las urbes y el tránsito de la vida rural a la urbana”²² han ocasionado irregularidades en la tenencia de tierras, contaminación, malas condiciones en las viviendas, así como mal rendimiento de los recursos públicos y desorden social.²³

Es por ello, que “la magnitud y características de la problemática descrita y sus tendencias futuras representan un desafío a los países del mundo, en 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”²⁴

México “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 asentado aproximadamente 27% de la población nacional, así como, por una gran dispersión en más de 200,000 poblados con menos de 2,500 habitantes”.²⁵ Lo anterior “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”.²⁶

En este sentido, “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”,²⁷ por lo que “la modificación al artículo 27 de la Constitución federal y la expedición de la Ley Agraria en 1992 y de la segunda Ley General de Asentamientos Humanos en 1993, permitieron regular la incorporación y aprovechamiento de terrenos ejidales y comunales al desarrollo urbano”.²⁸

Cabe mencionar que “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 integral del desarrollo urbano”.²⁹

En consecuencia, “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,

²²*Ibidem*, pp. 50-51.

²³*Idem*.

²⁴*Idem*.

²⁵*Idem*.

²⁶*Idem*.

²⁷*Idem*.

²⁸*Ibidem*, p. 52.

²⁹*Idem*.

EL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL PARA LA GOBERNANZA URBANA EN MÉXICO

bajo un esquema de concurrencia, coordinación y colaboración, las atribuciones que, en sus ámbitos de competencia, tienen los gobiernos federal, estatales y municipales”.³⁰

En este contexto, “el Gobierno de la República tuvo la necesidad de expedir un marco jurídico e institucional con objeto de definir políticas y estructurar sistemas para planear el crecimiento ordenado y sostenible de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la vivienda”.³¹

Los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución federal

Con 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, se inició un vigoroso proceso de estudio, revisión y creación de ordenamientos jurídicos fundamentales en la reorientación de nuestro proceso de desarrollo, particularmente en materia urbana”.³²

Así pues, “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”.³³

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”.³⁴

Estas modificaciones se complementaron 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, así como la que contiene el Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1999”.³⁵

Aunado a lo anterior, en “la fracción V del citado artículo 115 constitucional se otorgan a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas,

³⁰*Idem.*

³¹*Idem.*

³²*Idem.*

³³*Ibidem*, p. 53.

³⁴López Velarde Vega, Oscar, “Estructura jurídica y organización administrativa para la planeación de los asentamientos humanos en México”, *Revista Jurídica*, México, Universidad Iberoamericana, núm. 11, p. 375.

³⁵López Velarde Vega, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, op. cit., p. 53.

OSCAR LÓPEZ VELARDE VEGA

facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional”.³⁶

Así también, respondiendo al fenómeno de la metropolización, 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.³⁷

Ley General de Asentamientos Humanos

De acuerdo con los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución federal, el Congreso de la Unión promulgó “la primera 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”.³⁸

La primera Ley General se integró con 59 artículos, distribuidos en cinco capítulos, denominados:

- Disposiciones Generales.
- De la Concurrencia y de la Coordinación de Autoridades.
- De las Conurbaciones.
- De las Regulaciones a la Propiedad en los Centros de Población.
- De la Tierra para el Desarrollo Urbano y la Vivienda.³⁹

La Ley de 1976 “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 disposicio-

³⁶*Idem.*

³⁷López Velarde Vega, Oscar, “Estructura jurídica y organización administrativa para la planeación de los asentamientos humanos en México”, *op. cit.*, p. 375.

³⁸López Velarde Vega, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, *op. cit.*, p. 54.

³⁹Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1976.

EL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL PARA LA GOBERNANZA URBANA EN MÉXICO

nes 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”.⁴⁰

La segunda Ley General de Asentamientos Humanos fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993 y fue abrogada el 28 de noviembre de 2016; se modificó en cuatro ocasiones por decretos publicados el 5 de agosto de 1994, el 30 de noviembre de 2010, el 9 de abril de 2012 y el 24 de enero de 2014. Se integró con 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.
- Del Control del Desarrollo Urbano.⁴¹

Las principales aportaciones de la segunda y abrogada Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 fueron las siguientes:

- Actualizó la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, asignando mayores atribuciones al municipio.
- Promovió que la competencia municipal fuera ejercida principalmente por los ayuntamientos en cabildo.
- Estableció la competencia federal de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).
- Integró la participación social a la formulación, modificación, ejecución, evaluación y vigilancia de los programas de desarrollo urbano para fortalecer la gobernanza para la ciudadanía.
- Estableció la congruencia entre la legislación urbana y ecológica con la política de desarrollo social.
- Conformó un nuevo planteamiento del sistema de planeación del desarrollo urbano, facilitando su elaboración, y estableció mecanismos que permiten su cumplimiento.

⁴⁰López Velarde Vega, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, op. cit., p. 54.

⁴¹Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993.

OSCAR LÓPEZ VELARDE VEGA

- Hizo transparente y participativo el proceso de planeación del desarrollo urbano.
- Sustituyó las declaratorias como instrumentos de regulación de la utilización del suelo urbano por la zonificación contenida en los programas de desarrollo urbano.
- Simplificó el tratamiento de las conurbaciones.
- Se ajustó 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.
- Previó la participación directa de ejidatarios y comuneros, en asociación con los sectores público y privado, para el manejo de reservas territoriales.
- Integró la participación de la sociedad en la operación, ejecución y financiamiento del desarrollo urbano.
- Fomentó la concesión de los servicios urbanos y la inversión social y privada en infraestructura y equipamiento.
- Estableció mecanismos para ofertar reservas territoriales y abatir la ocupación irregular de terrenos urbanos.
- Vinculó 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.
- Determinó que los programas municipales, de centros de población y sus derivados, establecerán la zonificación, que contendrá los usos y destinos del suelo urbano.
- Estableció 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.
- Condicionó 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, en el interior de ejidos y comunidades.
- Señaló las normas a que deberá sujetarse la regularización de la tenencia de la tierra.
- Reguló 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.
- Previó 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.

EL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL PARA LA GOBERNANZA URBANA EN MÉXICO

- Señaló 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.⁴²

La tercera y vigente Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2016. Se integra con 119 artículos, distribuidos en 13 títulos, denominados:

- Disposiciones Generales.
- De la Concurrencia entre Órdenes de Gobierno, Coordinación y Concertación.
- Órganos Deliberativos y Auxiliares.
- Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano.
- De las Regulaciones de la Propiedad en los Centros de Población.
- Resiliencia Urbana.
- De la Movilidad.
- Instrumentos Normativos y de Control.
- Gestión e Instrumentos de Suelo para el Desarrollo Urbano.
- Instrumentos para el Financiamiento del Desarrollo Urbano.
- Instrumentos de Participación Democrática y Transparencia.
- Instrumentos de Fomento.
- De la Denuncia Ciudadana y las Sanciones.⁴³

Las principales aportaciones de la tercera y vigente Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2016 son las siguientes:

- Establece un nuevo modelo urbano incluyente, descentralizado, colaborativo y flexible.
- Señala los principios de la política pública de la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos y la ordenación territorial: Derecho a la ciudad,

⁴²López Velarde Vega, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, op. cit., pp. 56-58.

⁴³Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2016.

OSCAR LÓPEZ VELARDE VEGA

Equidad e inclusión, Derecho a la propiedad urbana, Coherencia y racionalidad, participación democrática y transparencia, Productividad y eficiencia, Protección y progresividad del espacio público, Resiliencia, Seguridad urbana y riesgos, sustentabilidad ambiental y Accesibilidad universal y movilidad.

- Actualiza la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, asignando mayores atribuciones al municipio.
- Establece la competencia federal de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu).
- Prevé la expedición de Normas Oficiales Mexicanas (NOM) en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano.
- Considera los órganos deliberativos y auxiliares sobre ordenamiento territorial, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, a nivel nacional, estatal y municipal.
- Fortalece la participación social a la formulación, modificación, ejecución, evaluación y vigilancia de los programas de desarrollo urbano.
- Avanza en la congruencia entre la legislación urbana y ecológica.
- Amplía el sistema nacional de planeación del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano, facilitando su elaboración y estableciendo mecanismos que permiten su cumplimiento.
- Regula la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial.
- Mantiene los alcances en las regulaciones de la propiedad en los centros de población, derivadas del artículo 27 de la Constitución federal, como fueron previstos en la primera y segunda Ley General de Asentamientos Humanos.
- Señala que la legislación local urbana deberá contener mecanismos que garanticen procesos de información pública, transparencia y rendición de cuentas en la administración y otorgamiento de las autorizaciones, permisos y licencias de las acciones urbanísticas.
- Dispone que en el establecimiento de zonas de salvaguarda, derechos de vía y polígonos de amortiguamiento industrial, deberá respetarse el derecho a la propiedad evitando afectar a terceros y, en última instancia, compensarlos adecuadamente cuando la afectación resulte indispensable.
- Prevé, en la zonificación secundaria, que únicamente en las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades, mientras que en el resto de las zonas se considerarán compatibles los usos habitacionales, los comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana.
- Regula que la densificación en las edificaciones deberá estar únicamente limitada a que no rebase la capacidad de los servicios básicos urbanos o la movilidad.

EL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL PARA LA GOBERNANZA URBANA EN MÉXICO

- Ordena que las leyes de las entidades federativas deberán establecer los requisitos para las diversas autorizaciones, licencia y permisos, y deberán señalar tiempos de respuesta máximo por escrito por parte de las autoridades, las que deberán, en su caso, fundar y motivar en derecho las causas de la improcedencia y considerar la aplicación de la afirmativa ficta.
- Incluye disposiciones sobre la resiliencia urbana y la prevención de riesgos en los asentamientos humanos.
- Considera la movilidad urbana sostenible como una materia prioritaria.
- Trata los instrumentos normativos y de control, como la creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público.
- Contempla la gestión e instrumentos de suelo para el desarrollo urbano, como la participación de los sectores público, social y privado en materia de reservas territoriales y el reagrupamiento de predios.
- Dispone los instrumentos para el financiamiento del desarrollo urbano, señalando que las leyes de las entidades federativas podrán establecer contribuciones de mejoras o derechos por cooperaciones y regular los mecanismos que aseguren que el impuesto predial se utilice preferentemente para cubrir y mantener la infraestructura, el equipamiento y los servicios públicos básicos donde se genere y deje de usarse ese impuesto en gasto corriente.
- Trata de los instrumentos de participación democrática, transparencia y de rendición de cuentas, como los observatorios ciudadanos y la profesionalización del servicio público en materia de desarrollo urbano.
- Contiene instrumentos de fomento, como que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, tomarán las medidas necesarias para que las instituciones de crédito no autoricen operaciones a los gobiernos de las entidades o de sus municipios contrarias a la legislación y planeación urbana.
- Propicia la denuncia ciudadana y la imposición de sanciones, estableciendo mecanismos de contraloría y vigilancia social y promoviendo instancias de procuración del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, propiciando la gobernanza para la ciudadanía.
- Responsabiliza a toda persona pública o privada que cause daños o efectos negativos al ordenamiento territorial, a los asentamientos humanos o al desarrollo urbano.
- Contempla un régimen sancionatorio y de nulidades por actos, contratos, convenios, escrituras, autorizaciones, permisos o licencias que contravengan la normatividad sobre ordenamiento territorial, asentamientos humanos y desarrollo urbano. Además, se prevén las responsabilidades y sanciones para servidores públicos o autoridades urbanas.

OSCAR LÓPEZ VELARDE VEGA

- Considera un régimen transitorio en la aplicación de la nueva Ley General a partir de su entrada en vigor, estableciendo que en un plazo de un año las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias a dicho ordenamiento. Este plazo se venció el pasado 28 de noviembre de 2017, lo que implica que su incumplimiento permitirá a los afectados interponer, por la presunta aplicación de normas jurídicas obsoletas, entre otros, recursos administrativos, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y amparos.
- Ordena que se actualicen o expidan, a más tardar en dos años los planes o programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano nacional, estatales, metropolitanos y los de centros de población mayores a 100 mil habitantes, plazo que vencerá el 28 de noviembre de 2018, con todos los efectos jurídicos ante el incumplimiento de esta disposición legal.
- Dispone que se instalen en un plazo no mayor de seis meses, que venció el 28 de mayo de 2017, los consejos nacionales, estatales y municipales de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano. Lo cual no se ha cumplido en la mayor parte de las entidades federativas.⁴⁴

Legislación sobre ordenamiento territorial y desarrollo urbano de las entidades federativas

De acuerdo con los “los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución federal y con apego a la primera Ley General de Asentamientos Humanos, las legislaturas de las entidades federativas expidieron entre 1976 y 1977 sus respectivas leyes locales de desarrollo urbano, con lo que originalmente se integró en todos sus niveles la estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México”⁴⁵

Con base en lo anterior, todas las entidades federativas han actualizado su legislación urbana en cuando menos dos ocasiones, especialmente a partir de la segunda y abrogada Ley General de 1993.

Actualmente, con la expedición de la Nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2016, se inicia un nuevo proceso anual de ajuste de la legislación local, lo que sigue colocando a México a la vanguardia mundial legislativa en la materia y en cumplimiento de los compromisos derivados de las agendas urbanas de las tres Conferencias Hábitat de la ONU.

En este sentido, “se ratifica ahora la sugerencia de la expedición de un Código Urbano en las entidades federativas, que sistematice, codifique y actualice la materia

⁴⁴*Idem.*

⁴⁵López Velarde Vega, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, op. cit., p. 62.

EL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL PARA LA GOBERNANZA URBANA EN MÉXICO

de desarrollo urbano, asentamientos humanos, ordenamiento del territorio, vivienda, fraccionamientos, relotificaciones, subdivisiones y fusiones de terrenos, desarrollos inmobiliarios en condominio”,⁴⁶ entre otros.

Ello “implica una opción jurídica muy amplia y trascendente, que requiere de un gran trabajo jurídico para su elaboración, de tiempo suficiente para su negociación política y parlamentaria, de construcción del consenso social y con los desarrolladores inmobiliarios y de las condiciones de oportunidad que hagan viable su aprobación legislativa”⁴⁷

Sólo siete estados de la República han codificado en diversas formas las materias antes mencionadas: como pionero Aguascalientes en 1994; después Zacatecas en 1996, Estado de México en 2001, Michoacán en 2007, Jalisco en 2008, Guanajuato y Querétaro en 2012 y, recientemente, otro en 2013.⁴⁸ Cabe señalar que San Luis Potosí en el 2000 y Durango en 2002 abrogaron su código que habían expedido en 1990 y 1994, respectivamente, regresando al esquema de Ley Estatal de Desarrollo Urbano, complementada con varias legislaciones locales conexas.⁴⁹

El marco jurídico de la Reforma Urbana en México en el siglo XXI

Actualmente, “la magnitud de la cuestión urbana se refleja en que, en 1900, la República Mexicana tenía 13.6 millones de habitantes, de los cuales se asentaba en localidades rurales 80% y la Ciudad de México tenía 345 mil pobladores”.⁵⁰ Actualmente, el país cuenta con alrededor de 119 millones 530 mil 753⁵¹ habitantes y la Ciudad de México es de las más pobladas del mundo con un total de 8 millones 918 mil 653 habitantes.⁵²

En este sentido, podemos mencionar como “los principales efectos del acelerado proceso de urbanización y de la edificación de viviendas, que no responden a políticas congruentes y vinculadas de desarrollo urbano, habitacional, ordenamiento del territorio y sostenibilidad”,⁵³ los siguientes:

⁴⁶*Ibidem*, p. 65.

⁴⁷*Idem*.

⁴⁸*Idem*.

⁴⁹*Idem*.

⁵⁰López Velarde Vega, Oscar, “Nuevo marco jurídico e institucional para la reforma urbana en México”, *Política y Gestión Ambiental*, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales (CEJA. A.C.), p. 31.

⁵¹INEGI, *Número de habitantes. México*, <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>

⁵²INEGI, *Número de habitantes. Ciudad de México*, <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>

⁵³López Velarde Vega, Oscar, “Nuevo Marco Jurídico e Institucional para la Reforma Urbana en México”, *op. cit.*, p. 31.

OSCAR LÓPEZ VELARDE VEGA

- Cinco millones de viviendas deshabitadas a nivel nacional, según el Censo de Población y Vivienda de 2010, de un total de alrededor de 36 millones de casas.
- Desorden urbano y dispersión de la expansión física de las ciudades.
- Microcasas que no representan viviendas dignas y adecuadas.
- Colonias, barrios y fraccionamientos sin equipamiento, infraestructura y servicios básicos.
- Especulación inmobiliaria.
- Irregularidad en la tenencia de la tierra y asentamientos humanos en zonas de riesgo.
- Agravamiento del cambio climático, la contaminación ambiental y el despilfarro de los recursos naturales, ante todo del agua y la energía.
- Devastación de áreas de preservación ecológica, deforestación y erosión de los suelos.⁵⁴
- Movilidad urbana insustentable que privilegia al automóvil en lugar del transporte público, las ciclovías y al peatón.
- Poca participación social en la cuestión urbana e incremento sustancial de los problemas de gobernanza en los centros de población.

En los inicios del siglo XXI, México se enfrenta al reto de “darle rumbo sostenible al país en materia urbana y habitacional [que] es enorme. Los rezagos acumulados y los grandes requerimientos hacen ineludible que el gobierno federal, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y los ayuntamientos, los asuma con decisión y responsabilidad”.⁵⁵

En este sentido, la Reforma Urbana “justifica la impostergable necesidad de adecuar y compatibilizar a la mayor brevedad, la legislación, planeación, administración y gestión urbanística y habitacional en México, en los niveles federal, estatal y municipal. No podemos seguir con leyes e instituciones del siglo pasado, en el siglo XXI”.⁵⁶

La tercera y vigente Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de noviembre de 2016, es el fundamento jurídico de la Reforma Urbana en México y da la oportunidad de actualizar y ajustar nuestra legislación de la materia a los requerimientos del siglo XXI y a la Nueva Agenda Urbana derivada de la Conferencia Hábitat III de la ONU.

Con base en lo expresado, es altamente prioritaria la revisión a fondo de las disposiciones jurídicas federales, estatales y municipales, así como el análisis de sus contradicciones, obsolescencias, ineficiencia y omisiones normativas.

⁵⁴*Ibidem*, pp. 31-32.

⁵⁵*Idem*.

⁵⁶*Idem*.

EL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL PARA LA GOBERNANZA URBANA EN MÉXICO

Por todo lo anterior, es urgente que se fortalezca un nuevo marco jurídico e institucional para el México del siglo XXI para dar fundamento a la Reforma Urbana que impulsa el gobierno federal, lo que propiciará su adecuación, actualización, congruencia y coherencia.

Dicha revisión y adecuación deberá tomar en cuenta los siguientes comentarios, criterios, lineamientos, sugerencias y propuestas:

- Ajustar la normatividad urbana y de vivienda a la experiencia de más de 40 años de aplicación, a partir de la primera Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, lo cual se inició con la expedición de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en noviembre de 2016.
- Propiciar que México implemente la Nueva Agenda Urbana adoptada en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos Hábitat III en el 2016.
- Actualizar el marco jurídico e institucional federal y local a la nueva realidad urbana del país en los albores del siglo XXI, con una visión de Estado de largo plazo y sostenible, dado lo dinámico de la problemática urbana y habitacional.
- Expedir una nueva Ley General de Vivienda que supere a la del 2006, con un criterio de concurrencia en las competencias de los tres órdenes de gobierno y de superación de la crisis habitacional.
- Se recomienda impulsar una reingeniería, adecuación y actualización integral del marco jurídico del desarrollo urbano, el ordenamiento del territorio y la vivienda, como lo sugiere el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial vigente, analizando la factibilidad de unificar toda la legislación federal conexas en un Código General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda, reglamentario de los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución federal, que fije las bases normativas para que, de acuerdo con la concurrencia y coordinación de estas materias de los tres órdenes de gobierno, las entidades federativas también expidan su código, como ya lo han hecho siete entidades federativas, que unifique las leyes estatales respectivas y, a su vez, los municipios con mayor grado de urbanización en el país integren sus reglamentos conexos en códigos municipales, como ya lo han expedido los 11 municipios del estado de Aguascalientes.
- Fomentar la reestructuración y simplificación del contenido normativo de la legislación urbana local, tomando en cuenta que los municipios que cuentan con ciudades medias y grandes, así como con zonas metropolitanas, ya han reglamentando las acciones, obras y servicios en materia de desarrollo urbano; en algunos, como el caso del estado de Aguascalientes, los 11 municipios han codi-

OSCAR LÓPEZ VELARDE VEGA

ficado todos los reglamentos municipales relacionados con la materia, superando el esquema de bando de policía y buen gobierno y múltiples reglamentos.

- Vincular el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la vivienda a una visión social, regional y sostenible.
- Respetar el principio de subordinar el interés privado al orden público e interés social para propiciar el desarrollo urbano sustentable y la vivienda adecuada para todos.
- Contemplar jurídicamente los dos niveles técnicos del desarrollo urbano, tanto el interurbano u ordenamiento territorial como el intraurbano o desarrollo urbano de los centros de población.
- Adecuar o expedir los instrumentos de planeación y control de la expansión física de las zonas metropolitanas y ciudades medias del país para evitar, impedir y reubicar los asentamientos humanos en zonas de riesgo, para fomentar las ciudades resilientes, propiciando:
 - Una más drástica responsabilidad y sanciones a las autoridades y a los promotores de este tipo de asentamientos irregulares, que los permitan, toleren y/o propicien, estableciendo en los códigos penales de las entidades federativas, como en el caso del estado de Aguascalientes desde el 2011, delitos graves de atentados al desarrollo urbano ordenado, con pena de prisión de hasta 15 años y que no alcancen fianza, así como el pago de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, ya que lo que está en juego en múltiples casos es la vida y el patrimonio de las personas, en especial las de escasos recursos.
 - Que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales rigidice el cambio de uso del suelo de terrenos forestales a urbanos, para evitar desarrollos habitacionales en zonas no aptas y riesgosas.
 - Que la Comisión Nacional del Agua impida el asentamiento humano en zonas inundables, en coordinación con los gobiernos de los estados y los ayuntamientos.
 - Que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en coordinación con los gobiernos de los estados y los ayuntamientos, agilice la elaboración o actualización e implementación de los Atlas de Riesgo de los 400 municipios con mayor grado de urbanización del país.
 - Propiciar una mayor congruencia de la legislación urbana con el artículo 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 en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
 - Promover la redensificación urbana, que fomente el aprovechamiento óptimo y sustentable de infraestructura, equipamiento y servicios, la seguridad, el

EL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL PARA LA GOBERNANZA URBANA EN MÉXICO

- diseño sustentable en la edificación de vivienda multifamiliar, tomando en cuenta las densidades de población y construcción, así como la suficiente y oportuna prestación de servicios urbanos y la capacidad de las redes.
- Garantizar la participación social en la formulación, modificación, ejecución, evaluación, vigilancia y financiamiento de los programas de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y vivienda.
 - Facilitar la denuncia popular y fomentar mecanismo para garantizar la gobernanza de la ciudadanía, ante el incumplimiento de la legislación y los programas de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y vivienda.
 - Fomentar el establecimiento de procuradurías de desarrollo urbano, observatorios urbanos ciudadanos y de vivienda, institutos municipales o metropolitanos de planeación, en los municipios con mayor grado de urbanización, en zonas conurbadas y metropolitanas, así como en los gobiernos de las entidades federativas, que propiciarían el cumplimiento y aplicación de la legislación y planeación urbana, territorial y de vivienda, tanto por los particulares como por las propias autoridades, especialmente las municipales.
 - Propiciar la expedición o actualización de la normatividad jurídica sobre movilidad urbana sostenible, a efecto de fomentar el establecimiento de sistemas de transporte, tomando en cuenta que 65% de los viajes se realizan en vehículo público, y privilegiando la inversión en modos de transporte en lugar de obras viales.
 - Vincular con mayor detalle y efectividad la legislación y a las autoridades ambientales y las urbanas de los tres órdenes de gobierno, a efecto de resolver a la mayor brevedad los problemas de inexistencia, desactualización o inaplicabilidad de los instrumentos de planeación, administración y control del uso y destino del suelo tanto urbanos como ambientales.⁵⁷

Es de destacarse el esfuerzo que realiza actualmente el Gobierno del Estado de Aguascalientes, a través de la Secretaría de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial, la primera creada en México en 2010, que sirvió de antecedente de la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del gobierno federal, que expidió en 2014 su primer Programa Estatal de Ordenamiento Ecológico y Territorial, con lo que se compatibilizan, por primera vez en el país, la planeación urbana y ambiental, evitando que los urbanistas vayan por un lado y los ecologistas por otro, lo que sólo ha beneficiado a los especuladores inmobiliarios y a los agentes contaminantes del ambiente, en detrimento de la calidad de vida de la población y la sostenibilidad.

⁵⁷*Ibidem*, pp. 33-36.

OSCAR LÓPEZ VELARDE VEGA

Organización administrativa

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal creó, en 1976, a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que fue sustituida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en 1982 y posteriormente por la Secretaría de Desarrollo Social en 1992;⁵⁸ fue a través del decreto de reformas y adiciones del 2 de enero de 2013 que se estableció la competencia de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la que, en términos del artículo 41 del propio ordenamiento jurídico, tiene como atribuciones:

- I. Impulsar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento, con la formulación de políticas que armonicen:
 - a) El crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población;
 - b) La regularización de la propiedad agraria y sus diversas figuras que la ley respectiva reconoce en los ejidos, las parcelas, las tierras ejidales y comunales, la pequeña propiedad agrícola, ganadera y forestal, los terrenos baldíos y nacionales, y los terrenos que sean propiedad de asociaciones de usuarios y de otras figuras asociativas con fines productivos;
 - c) El desarrollo urbano con criterios uniformes respecto de la planeación, control y crecimiento con calidad de las ciudades y zonas metropolitanas del país, además de los centros de población en general, así como su respectiva infraestructura de comunicaciones y de servicios;
 - d) La planeación habitacional y del desarrollo de vivienda; y
 - e) El aprovechamiento de las ventajas productivas de las diversas regiones del país;
- II. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos, en lo que no corresponda a otras dependencias, entidades u otras autoridades en la materia;
- III. Administrar el Registro Agrario Nacional;
- IV. Conducir los mecanismos de concertación con las organizaciones campesinas;
- V. Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales;
- VI. Resolver las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales;

⁵⁸López Velarde Vega, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, op. cit., p. 71.

EL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL PARA LA GOBERNANZA URBANA EN MÉXICO

- VII. Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades;
- VIII. Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, en términos de la legislación aplicable;
- IX. Administrar los terrenos baldíos y nacionales y las demasías, así como establecer los planes y programas para su óptimo aprovechamiento;
- X. Planear y proyectar la adecuada distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, ciudades y zonas metropolitanas, bajo criterios de desarrollo sustentable, conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, y coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos de las entidades federativas y municipales para la realización de acciones en esta materia, con la participación de los sectores social y privado;
- XI. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;
- XII. 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 de las entidades federativas y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales;
- XIII. Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano y metropolitano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y municipales, así como de los sectores social y privado, a efecto de que el desarrollo nacional en la materia se oriente hacia una planeación sustentable y de integración;
- XIV. Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Economía;
- XV. Planear, diseñar, promover, apoyar y evaluar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos de las entidades federativas y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;
- XVI. Apoyar los programas de modernización de los registros públicos de propiedad;

OSCAR LÓPEZ VELARDE VEGA

- XVII. Facilitar las acciones de coordinación de los entes públicos responsables de la planeación urbana y metropolitana en las entidades federativas y municipios cuando así lo convengan;
- XVIII. Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y municipales, la planeación regional del desarrollo;
- XIX. Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción que antecede, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- XX. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;
- XXI. Aportar diagnósticos y estudios al Consejo Nacional de Población en materia de crecimiento demográfico y su impacto en el ámbito territorial;
- XXII. Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia; y
- XXIII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.⁵⁹

Como se desprende del análisis realizado, “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”,⁶⁰ como los institutos metropolitanos o municipales de planeación.⁶¹

Asimismo, a través de la promulgación, modificación y reformas del marco jurídico, se ha impulsado la creación de “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.”⁶²

⁵⁹Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976, art. 41.

⁶⁰López Velarde Vega, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, op. cit., p. 72.

⁶¹*Idem.*

⁶²*Idem.*

EL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL PARA LA GOBERNANZA URBANA EN MÉXICO

Uno de los mayores avances de organización administrativa estatal es el implementado por el Gobierno del Estado de Aguascalientes, a partir de 2011, con la creación de la Secretaría de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial, que vincula la normatividad del desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la vivienda.

Conclusiones

Observamos que este siglo XXI continuará con la tendencia del siglo pasado, es decir, continuaremos observando la transformación urbana de la sociedad. Nuestra Ciudad de México ya es ejemplo de ello, formamos parte de una megalópolis con más de 21 millones de habitantes asentados en un espacio territorial que en muchos casos no es el adecuado para un desarrollo óptimo.

Debido a esta explosión, los efectos negativos saltan a la vista: la pobreza crece, la vivienda digna escasea, el agua se acaba, la contaminación nos ahoga, la movilidad se dificulta y los empleos bien remunerados son cada vez menores.

Hablar de aquellos asentamientos humanos irregulares fomentados por las recurrentes crisis económicas y los planes de desarrollo implementados por directrices de instituciones internacionales no son más que otras causas que generan un crecimiento desorganizado; y qué decir de los desastres naturales a los que estamos expuestos, nos golpean y en ocasiones somos inexpertos para afrontarlos de forma adecuada por falta de preparación o deficiencia de normas que permitan regular nuestro desarrollo en general.

Las diversas reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos han dejado más que manifiesto la necesidad que se ha tenido para adecuar el marco jurídico a este tipo de cambios; se trata de regular de la mejor manera posible los cambios que genera la urbanización creciente junto con todas las implicaciones que ello acarrea.

Actualmente, ya se prevén normas para regular los asentamientos humanos, la tenencia de la tierra, la protección de bosques y agua, y el desarrollo controlado de centros poblacionales, además de la protección al medio ambiente.

Es de destacar la Ley General de Asentamientos Humanos, decretada en 1976, que establecía la concurrencia y coordinación de autoridades, conurbaciones, regulaciones a la propiedad en los centros de población y de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, facultades que fueron ampliadas en la segunda ley de su tipo en 1993, con las regulaciones a la propiedad en los centros de población, reservas territoriales, participación social, así como fomento al control y desarrollo urbano. Ya la tercera Ley de Asentamientos Humanos de 2016 considera la concurrencia entre órganos de gobierno, coordinación y concertación, órganos deliberativos y

OSCAR LÓPEZ VELARDE VEGA

auxiliares, sistema de planeación del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano, resiliencia urbana, movilidad e instrumentos para financiamiento de desarrollo urbano y participación democrática y transparencia.

Con base en esta última, las legislaturas locales del país han ido adecuando su normatividad sobre desarrollo urbano y vivienda, reconociendo la necesidad de enfrentar las circunstancias.

México ya forma parte del conglomerado mundial que ha implementado reformas urbanas que han sustituido la norma rural; el constante crecimiento de las urbes lo reclama, debemos afrontar el agravamiento del cambio climático, la contaminación ambiental y el despilfarro de los recursos naturales, ante todo del agua y la energía; la devastación de áreas de preservación ecológica, deforestación y erosión de los suelos; movilidad urbana insustentable que privilegia el automóvil en lugar del transporte público, las ciclovías y al peatón, y la poca participación social en la cuestión urbana, así como el incremento sustancial de los problemas de gobernanza en los centros de población.

Tenemos que actualizar el marco jurídico e institucional federal y local a la nueva realidad urbana del país en los albores del siglo XXI, con una visión de Estado de largo plazo y sostenible, dado lo dinámico de la problemática urbana y habitacional.

La organización administrativa en nuestro país ya atiende el asunto en 2013, se crea la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, que toma las riendas para atender esta problemática, impulsando, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento, con la formulación de políticas que armonicen las necesidades específicas. Además, atiende los núcleos de población, organizaciones campesinas, tierras ejidales y comunales, programas de conservación de tierras y aguas, planeación y distribución de población, prevención de necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, programas de vivienda, construcción de infraestructura y equipamiento de desarrollo regional, entre otros aspectos.

Deben encontrarse políticas globales, nacionales y locales de desarrollo sobre asentamientos humanos; no deben ser más que políticas públicas idóneas.

EL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL PARA LA GOBERNANZA URBANA EN MÉXICO

Referencias bibliográficas

- INEGI, *Número de habitantes. México*, <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>
- INEGI, *Número de habitantes, Ciudad de México*. <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>
- Infonavit, *Índice de las ciudades prósperas de la República Mexicana*, http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/Infonavit/El+Instituto/Biblioteca/Indice_Ciudades_Prosperas_Republica_Mexicana
- Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1976.
- Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2016.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976.
- LÓPEZ VELARDE VEGA, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, 4ª ed., México, Poder Judicial del Estado, Gobierno del Estado y Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2011, pp. 295.
- , *El futuro de la legislación urbana en las entidades federativas de México*, México, Senado de la República Mexicana, 2010, p. 4, en Fernández Ruiz, Jorge y Rivera Hernández, Juan (coords.), *Derecho Urbanístico*, México, UNAM, 2011, pp. 461.
- , “Estructura jurídica y organización administrativa para la planeación de los asentamientos humanos en México”, *Revista Jurídica*, Universidad Iberoamericana, núm. 11, pp. 371-388.
- , “Nuevo Marco Jurídico e Institucional para la Reforma Urbana en México”, *Política y Gestión Ambiental*, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales (CEJA. A.C.), pp. 31-36.
- Organización de las Naciones Unidas, “Casi el 50% de América Latina se dedicó al comercio en 2014”, según la CEPAL, <https://news.un.org/es/story/2016/02/1350351>
- Organización de las Naciones Unidas, “Más de la mitad de la población viven en áreas urbanas y seguirá creciendo”, 2014, Nueva York, <http://www.un.org/es/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>