

LA LEGISLACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y LA NECESIDAD DE SU ACTUALIZACIÓN

Francisco COVARRUBIAS GAITÁN¹

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes*. III. *Disposiciones generales*. IV. *Concurrencia y coordinación de las autoridades*. V. *De la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población*. VI. *De las conurbaciones*. VII. *De las regulaciones a la propiedad en los centros de población*. VIII. *De las reservas territoriales*. IX. *De la participación social*. X. *Del fomento al desarrollo urbano*. XI. *Control del desarrollo urbano*. XII. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

La situación actual de nuestras ciudades (sus patrones de desarrollo, la aplicación de las normas jurídicas y su grado de operatividad) respecto a la compleja problemática que enfrenta, hace necesaria una revisión que permita reorientar la legislación para asegurar un mejor futuro de las ciudades y de sus habitantes.

Actualmente, la situación urbana es compleja. La intensidad del proceso de urbanización y sus tendencias reflejan un crecimiento costoso y desarticulado que se manifiesta en asentamientos irregulares, barrios populares y vivienda formal en conjuntos urbanos que forman ciudades dormitorio. Estas ciudades tienden a extenderse en áreas segregadas, sin infraestructura o equipamiento para satisfacer las necesidades básicas de la población como el empleo o el acceso a bienes y servicios que condicionan el futuro de-

¹ Presidente de la Academia Nacional de Arquitectura A. C. Profesor del Centro de Investigación y Estudios de Postgrado, Facultad de Arquitectura, UNAM.

sarrollo de las ciudades, porque orientan procesos no planeados y generan costos mayores para la ciudad y la sociedad.

A esta situación hay que agregar la acción descoordinada entre los niveles de la administración pública y sectores que la constituyen. El deterioro del patrimonio construido; la congestión, propiciada por el transporte individual sobre el público; la limitada gestión pública en los procesos de planeación, presupuestación, ejecución, operación, conservación y evaluación, así como la carencia de instrumentos apropiados.

Además, la falta de visión multidimensional del proceso social, económico y ambiental, se debe a que no está claramente incorporado a la ley. Ésta, debe enfocarse a una gobernabilidad democrática, en respuesta a las necesidades y aspiraciones de la sociedad, a la convivencia con gobiernos electos de distintos partidos, así como entre niveles de gobierno o dentro de un área metropolitana. El papel de la autoridad es regular, también lo es promover el desarrollo, alcanzar mejores niveles de bienestar, de habitabilidad, de accesibilidad a los satisfactores, de productividad en la economía, y de una adecuada interacción con el medio ambiente. Esto es, la visión sectorial de la ley, básicamente físico-espacial, a la que no se supeditan o concurren otros sectores de la administración pública.

Lo anterior deriva en la carencia de proyectos para la ciudad y de respuesta efectiva a las necesidades de la sociedad, debido a limitaciones en la regulación, la promoción de la inversión, la ejecución de acciones y la operación.

Es así como la interrelación de los ámbitos locales como el barrio, el poblado, o zona, al interior de la ciudad, está sujeta, en algunas entidades, a planes parciales y a su congruencia con niveles más complejos de planeación metropolitana, estatal, regional o nacional que han impedido constituir un sistema, que se soporte y complemente, tanto en el ámbito territorial como en el específico de cada ciudad.

Por lo tanto, la forma y conocimientos con que se afrontan los problemas urbanos, además del papel que desempeñan las metrópolis como ciudades globales y focos de innovación y desarrollo, hace necesario revisar el marco jurídico en que están inscritos.

II. ANTECEDENTES

Las modificaciones constitucionales a los ART. 27, 73 y 115, constituyeron la base para legislar en materia de asentamientos humanos en 1976;

aunque esta ley que fue modificada por la expedida en 1993 y posteriormente adicionada en 1994. Su estructura refiere disposiciones generales, concurrencia y coordinación de las autoridades, además de la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, las conurbaciones, las regulaciones a la propiedad en los centros de población, las reservas territoriales, la participación social, el fomento al desarrollo urbano y control del mismo. Por lo que, para considerar el contenido de la ley hemos realizado el análisis de cada uno de sus capítulos.

III. DISPOSICIONES GENERALES

Las disposiciones de la ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno para ordenar y regular los asentamientos humanos en el territorio nacional. Acciones que en muchos casos se realizan sin coordinación. Fija las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. De hecho estas normas básicas no existen, como sucede en la legislación ambiental, por lo tanto sería pertinente establecer una ley reglamentaria acerca de este tema.

También, define los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población. Lamentablemente la mayor parte de los planes solamente determinan usos y éstos no parten de principios, más bien, en las áreas ya urbanizadas se plantea la compatibilidad con lo existente, se identifican reservas, a veces sólo de carácter indicativo, para orientar el crecimiento, y otras de carácter patrimonial en ocasiones involucran al Estado o al municipio.

Aunado a lo anterior, determina las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos. Ésta, tiene modalidades en cada entidad federativa, y en muchos casos solamente se limita a la consulta pública. Por lo que debería ser más amplia en la definición de planes, programas y proyectos por iniciativa de la sociedad.

En éste capítulo, también se incluyen algunas definiciones claras y otras confusas. Por ejemplo conurbación es la continuidad física y demográfica que forma, o tiende a formar, dos o más centros de población. Ahora bien, zona metropolitana es el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población, esta definición es compleja, poco clara y se confronta con aquella que la define como la suma de las unidades político-adminis-

trativas que cubren el área urbana (mancha urbana continua) o aquellas que se refieren a ciudades de cierta dimensión “mayores a un millón de habitantes”; o bien, a las que cumplen ciertas funciones económicas, o administrativas. Otra definición limitada es la de zonificación, entendida como la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población, sus aprovechamientos predominantes y las reservas (usos y destinos) así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo. Aquí el concepto de zonificación se ha estipulado de forma muy pobre y ha dado lugar a una zonificación estricta que en muchos casos limita las posibilidades de usos mixtos o la aplicación de planes estratégicos que orientan, más que restringen, el desarrollo urbano.

Entre los objetivos que plantea la Ley se señala que: “el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural”; dicho objetivo no se hace explícito en planes y programas o es inalcanzable por la falta de recursos, voluntad política e instrumentos.

Además se menciona: la vinculación del desarrollo urbano con el bienestar social de la población; el desarrollo socioeconómico sustentable; la interrelación entre las ciudades y el campo; la distribución equitativa de los beneficios y cargas del proceso de urbanización. Y políticas tales como el fomento de centros de población de dimensiones medias o la descongestión de las zonas metropolitanas. Además de estrategias como la interacción entre zonas de vivienda y servicios; trabajo y recreación; la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; la prevención, control y atención de riesgos urbano y contingencias ambientales en los planes de urbanización

Si bien, discutibles, estos objetivos pudieran dar lugar a normas dirigidas a los planes ya que en la práctica son sólo buenas intenciones, como el ordenado aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria de los centros de población, el desarrollo secuencial, la regulación del mercado de terrenos y el de viviendas de interés social y popular. Para lo que no existen políticas o instrumentos ni la coordinación ni la concertación de la inversión pública y privada con la planeación del desarrollo público y privado. Tiene además la implicación de que algunos principios se transforman en políticas, que pueden ser dinámicas con el tiempo y vinculadas en casos específicos a problemáticas diferentes.

Por otra parte, se señala que de acuerdo al ART. 27 constitucional, se considera de interés público y de beneficio social: la determinación de provisiones, reservas, usos, destinos y predios de los centros de población,

contenida en los planes o programas de desarrollo urbano. Esto, más parece un elemento declarativo, que un principio que produzca efectos reales en el desarrollo de las ciudades. Por último, establece aquellos factores que se consideran de utilidad pública y que en principio pudieran ser interpretados como causales de expropiación porque atienden a ocho aspectos diferentes: la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; la ejecución de planes y programas; la constitución de reservas territoriales; la regularización de la tenencia de la tierra; la edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular; la ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; la protección del patrimonio cultural; y, la preservación del equilibrio ecológico.

IV. CONCURRENCIA Y COORDINACIÓN DE LAS AUTORIDADES

Las facultades de los tres niveles de gobierno se presentan aisladas. La concurrencia y la coordinación deben reformularse para asumir la acción de los niveles de gobierno, no solamente en la formulación de planes, sino sobre todo, en la gestión de planes y programas en un marco respetuoso y federalista que permita superar las limitaciones y fortalecer las acciones. Es decir, armonizar las funciones de cada nivel de gobierno en cada fase del proceso (planeación, ejecución, operación y conservación) y no solo establecer un régimen de competencias.

En el nivel federal, con recursos e instrumentos, se da positividad a lo señalado en las atribuciones que le asigna la propia ley, del mismo modo que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Entre las que señala el ART. 7 de la Ley General de Asentamientos Humanos, corresponden a la federación a través de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales.

Dichas atribuciones incluyen:

- Coordinar y convenir acciones para el desarrollo sustentable de las regiones del país.
- Prever, elaborar y ejecutar programas para el establecimiento de reservas territoriales y el desarrollo de los centros de población.
- Promover y apoyar mecanismos de financiamiento, además verificar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que las acciones e inversiones federales se ajusten a la legislación, planes y programas en materia de desarrollo urbano.

- Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento.
- Formular y ejecutar el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento.
- Coordinar la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de los centros de población mediante convenios y acuerdos.
- Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbanas en dos o más entidades federativas.
- Asesorar planes y programas para capacitar a gobiernos estatales y municipales que lo soliciten.

El énfasis está en la planeación, el desarrollo urbano nacional y regional, el financiamiento y la ejecución, las reservas territoriales, las zonas conurbadas, la asistencia técnica y capacitación. Por lo que es necesario fortalecerlas y dar a la función normativa de SEDESOL, plena vigencia. Sobre todo en el establecimiento de programas como el de ciudades medias, o cien ciudades, que pueden dirigirse a la consolidación del sistema urbano nacional y a los correspondientes a cada entidad federativa.

En el ámbito estatal, las atribuciones que establece la ley son:

- La expedición de la legislación en materia de cada entidad federativa.
- El programa estatal de desarrollo urbano.
- Promover la participación social.
- Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones.
- Coordinarse con la federación y municipios en el ordenamiento territorial y desarrollo urbano de los centros de población.
- Convenir acciones e inversiones con el sector social y privado.
- Participar en la constitución de reservas, dotación de infraestructura equipamiento y servicios, protección del patrimonio cultural y equilibrio ecológico.
- Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten en la administración de la planeación y de los servicios públicos.
- Y otras disposiciones que determinen esta Ley y la legislación local.

Eso sin hacer referencia a la coordinación y coherencia que debiera caracterizar su acción entre niveles de gobierno y municipios, así como la promoción de obras y proyectos con impacto metropolitano, regional o estatal. En las legislaturas locales se expiden leyes que en ocasiones tienen gran

complejidad y se caracterizan por procedimientos complejos que dificultan los procesos.

A los municipios les corresponde:

- Formular, aprobar y administrar planes municipales de desarrollo urbano.
- Regular, controlar y vigilar reservas, usos y destinos.
- Administrar la zonificación.
- Promover y realizar acciones e inversiones de conservación, mejoramiento y crecimiento.
- Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones.
- Realizar convenios y acuerdos con otros niveles de gobierno, que apoyen objetivos y prioridades de los planes o programas municipales.
- Prestar servicios públicos municipales, coordinarse y asociarse con la entidad federativa u otros municipios para su prestación.
- Expedir autorizaciones, licencias o permisos de usos del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, renotificaciones y condominios conforme a disposiciones jurídicas y planes o programas.
- Intervenir en la regularización de la tenencia; crear y administrar reservas territoriales.

De hecho, el ámbito municipal asume la responsabilidad, el control del desarrollo urbano y la ejecución de acciones e inversiones. Dada nuestra complejidad municipal por las diferentes condiciones de tamaño y de recursos técnicos y económicos limitados, la responsabilidad de los municipios se ha vuelto crítica para atender con capacidad y transparencia la problemática urbana.

V. DE LA PLANEACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DEL DESARROLLO URBANO DE LOS CENTROS DE POBLACIÓN

En la Ley General de Asentamientos Humanos se señala que la planeación y el ordenamiento territorial constituyen una política sectorial que estará a cargo de la federación, estados y municipio, además se enlistan los planes, programas, contenidos y atribuciones, como acciones aisladas; pero no se define la necesaria congruencia y coordinación entre planes y obras ni se considera el sentido de proceso como planeación sino a través de la visión conjunta en gestión urbana, presupuestación, ejecución, operación

de planes y programas; también en la jerarquía de la acción en el ámbito urbano, las acciones en materia de vialidad y transporte, agua potable y alcantarillado, y en general infraestructura, equipamiento y vivienda deben estar supeditadas al contenido de los planes urbanos, evitando competencia intersectorial y logrando una mayor eficiencia para ciudad.

Se requiere de una nueva visión estratégica, y un marco jurídico renovado para enfrentar estos problemas, para hacer de nuestras ciudades un marco justo y eficaz de vida y un motor de nuestro desarrollo. Con una nueva legislación, y leyes reglamentarias.

La organización institucional en el ámbito federal, implica la congruencia de las atribuciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la positividad para dar cumplimiento a dichas atribuciones; así como las características del sistema de planeación, con la ley de planeación en su forma y contenido para que respondan a la problemática actual y a la experiencia acumulada.

El sistema de planes debería tener metodologías con forma y contenido que permita la complementación entre ambos, y con los contenidos y efectos que den certeza y seguridad. Así, el nivel nacional, con lineamientos generales y obras de infraestructura regional; los programas estatales, con proyectos estratégicos; los programas de ordenación de zonas conurbadas, o metropolitanas, con áreas urbanizables y de preservación, infraestructura y equipamiento primario; y, la congruencia de planes o programas municipales que a su vez contengan todo el territorio y determinen el uso del suelo en coherencia con el ordenamiento ecológico, incorporando los planes de centros de población y programas parciales. Además, cuidando la congruencia y complementariedad hacia los niveles superiores y de menor escala en la planeación.

Fortalecer la idea de que el plan mismo es resultado de un proceso de análisis, diagnóstico y consulta a la sociedad, en el que concurren los tres niveles de gobierno por lo que su aplicación no es estática sino dinámica y no debe limitarse a un elemento regulador únicamente dirigido a los usos del suelo, sino en un instrumento de concertación con el que se promuevan y conduzcan las acciones e inversiones identificadas por el plan.

Es necesario fortalecer la visión de mediano y largo plazo para que las nuevas versiones de los planes partan obligatoriamente de la versión anterior. Su carácter multidimensional, debería partir de objetivos explícitos en lo social, económico y ambiental para que sirva de guía a las acciones de infraestructura, transporte, equipamiento y vivienda, y en general, a los planes y proyectos ejecutivos y operativos que deberán supeditarse al plan.

Además, es necesaria la concurrencia y obligatoriedad en la localización de las acciones e inversiones municipales, estatales y federales.

Para cumplir la función normativa y lo que señala la Ley General de Asentamientos Humano, se hace necesaria la emisión de normas e instrumentos que colaboren con los planes desde la forma, contenido, ejecución, seguimiento y registro hasta la evaluación del mismo. Al mismo tiempo que den al territorio un sentido integral, abarcando la totalidad de los planes de la unidad político-administrativa e incorporando la infraestructura y los lineamientos de carácter ambiental.

V. DE LAS CONURBACIONES

Las áreas metropolitanas se caracterizan por su gran complejidad. No existe un consenso claro de su futuro ni una visión a largo plazo debido a que se carece de entidades encargadas de su gestión, y las que hay tienen limitadas sus atribuciones y no poseen instrumentos permanentes de operación. Los planes metropolitanos tienen una orientación física y carecen de un plan estratégico de desarrollo sostenible en lo económico y lo social debido a que no se aplican con obligatoriedad por ninguno de los tres niveles de gobierno ni por los sectores de la administración pública, que muchas veces realizan sin coordinación la infraestructura hidráulica, vial o de transporte necesarios en los propósitos de desarrollo.

Nuestras grandes metrópolis: México, Monterrey, Guadalajara, Puebla, Toluca, Tijuana, Ciudad Juárez, León, o la zona metropolitana de Torreón, Gómez Palacio y Lerdo, que superan el millón de habitantes, tienen problemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales y no cuentan con un sistema de transporte público integrado o la previsión para establecerlo; por lo que la disposición de residuos sólidos y la contaminación del aire constituyen problemas comunes no resueltos en la mayor parte de estas metrópolis.

Por si fuera poco, la mayor parte de las áreas metropolitanas se ubican en una sola entidad federativa y el crecimiento de la población se incrementa, particularmente en las que superan los 500 mil habitantes, y que en el año 2000 representaron el 44.1% de la población nacional con 44.3 millones de habitantes en 25 ciudades. Se estima que para 2030 representarían el 50.1% de la población nacional con 63.4 millones de habitantes en 31 ciudades. Por lo que la urbanización y la metropolización expandirán a un mayor número de ciudades. Esto es, mucha más población. Inclusive al estabilizarse la población nacional, ésta continuará incrementándose en algunas ciuda-

des a causa de la migración y la expansión física de las mismas. Por estas razones se vuelve urgente la coordinación eficaz en el nivel metropolitano y la promulgación de una legislación específica que de lugar al derecho metropolitano.

Ahora bien, este fenómeno se vuelve crítico en áreas metropolitanas donde se requieren nuevos instrumentos jurídicos que reconozcan y establezcan un nuevo derecho metropolitano, a través de una adición constitucional o de la emisión de una nueva ley reglamentaria que responda a los principios de obligatoriedad, vigencia y continuidad de instituciones, programas, planes y proyectos. Misma que deberá contemplar una visión a mediano y largo plazo, sin dejar de lado la gobernabilidad sustentada en principios democráticos y la viabilidad con base en instrumentos fortalecidos en lo jurídico administrativo y financiero.

La Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 fue el primer instrumento que reconoció el fenómeno de la conurbación no metropolitana, fue modificada por un convenio y declaratoria en 1984. Posteriormente fue retomada por las modificaciones de la ley de 1993, en que se señala, en un transitorio, que las declaratorias de conurbación, expedidas por el Ejecutivo federal, deberán adecuarse a lo previsto por la nueva ley, que estipula en su capítulo cuarto:

[...]reconociendo que cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, forman, o tiendan a formar una continuidad física y 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 fenómeno de conurbación; con apego a lo dispuesto por la Ley, para este fin, deberán convenir la delimitación que contendrá la localización, extensión y límites; los compromisos establecidos en base a un programa de ordenación de la zona; la determinación de acciones e inversiones comunes; la integración y organización de la Comisión de Conurbación respectiva, que funcionará como mecanismo de coordinación interinstitucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

A su vez, en el contenido de los programas de ordenación de las zonas conurbadas, se establecen las bases para la congruencia entre los mecanismos de planeación regional, las entidades federativas y los municipios, además de las propias para la elaboración y ejecución de proyectos; la determinación de espacios dedicados a la conservación mejoramiento y crecimiento y la preservación y equilibrio ecológico. Así como las acciones e inversiones

para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos. Ahora bien, los municipios determinarán en los planes o programas respectivos de desarrollo urbano las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

Los fenómenos de conurbación dentro de una misma entidad federativa se regirán por lo dispuesto por la legislación local, mientras que en los centros de población fronterizos serán sujetos a tratados, acuerdos y convenios que promuevan la participación de las entidades federativas y los municipios respectivos.

En la práctica no existe obligatoriedad para el establecimiento de los convenios respectivos al desarrollo de acciones e inversiones, por lo que en el cumplimiento de los citados planes no se reconoce ni la importancia ni la complejidad del fenómeno metropolitano. La metrópoli mexicana vive actualmente en una situación crítica y compleja desde la perspectiva social. Concentra altos niveles de pobreza e inseguridad pública, desempleo e informalidad; además, en lo ambiental presenta deterioro, mientras que la infraestructura urbana, con capacidades superadas, enfrenta dinámicas habitacionales que no responden a los principios de hacer ciudad.

En el valle de México, la figura de comisiones sectoriales y comisión ejecutiva sigue siendo limitada en cuanto a la coordinación intersectorial y la congruencia entre planes, obras y servicios, por lo que su operación carece de un proyecto de ciudad en el que se requiere la integración de estrategias comunes y la homologación reglamentaria en algunas materias, entidades técnicas y financieras permanentes. Éste es el caso del Fondo Metropolitano constituido por un mecanismo de fideicomiso que opera en el Valle de México, Guadalajara y Monterrey. Ciudades que han construido interesantes estrategias de planeación y coordinación metropolitana.

La ordenación y regulación debe responder a un criterio común entre el marco metropolitano y los planes municipales y parciales. Siguiendo el criterio incrementalista del barrio, el municipio, el programa regional y de ordenación metropolitana o los planes que resuelven las infraestructuras y servicios básicos, la preservación de las áreas de valor ambiental y patrimonial, las políticas de dotación de equipamientos sociales, las áreas urbanizables y los proyectos estratégicos con base en los lineamientos para los niveles de planeación, incluyendo el nivel local.

En los instrumentos de planeación probados por legislaciones locales en ocasiones se adopta un grado de generalidad. Las conurbaciones o las áreas metropolitanas son consideradas dentro de los instrumentos de planeación, sin establecer mecanismos permanentes de coordinación u operación. En otros casos hay leyes más específicas que identifican estructuras, formas de

cooperación, concurrencia entre los niveles municipales y, en su caso, otros niveles gubernamentales; por ello es necesario el análisis comparado para propiciar los instrumentos y formas de gestión, que han funcionado mejor.

La nueva legislación deberá considerar los siguientes principios:

- Obligatoriedad para el establecimiento de los mecanismos que determinen planes coherentes y comunes, programas y proyectos; y que además aplique a su ejecución, cumplimiento y evaluación.
- Vigencia y continuidad en los programas y proyectos, con visión de mediano y largo plazo e integralidad de los propósitos de desarrollo con un enfoque multidimensional; en lo social: incluyente, participativo y equitativo; en lo económico: con recursos, productivo, y competitivo; en lo ambiental: sustentable, y coherente para los programas sectoriales de infraestructura, equipamiento metropolitano, y vivienda.
- Gobernabilidad y coordinación con acuerdos sustentados en principios democráticos, una política pública explícita y una gestión eficaz. Esta última deberá responder a las necesidades y aspiraciones de la población, con una estructura administrativa eficiente en materia de coordinación metropolitana que incluya la participación de los tres niveles de gobierno y de los sectores de la administración pública, en las fases de planeación, ejecución y operación. Además de la voluntad política de llevarla a cabo.
- Viabilidad con instrumentos renovados y fortalecidos en lo jurídico, administrativo, técnico y financiero. Que cuenten con recursos suficientes (presupuesto asignado), comunes y participativos, además de instrumentos de inversión, financiamiento, y fondos específicos en materia metropolitana.

El marco jurídico en materia de asentamientos humanos debe emanar de la Constitución, reconocer el fenómeno metropolitano y dar lugar a una rama del derecho que se encargue de él; ya sea al dar positividad a la legislación, que en el ART.115 señala que “la Federación, las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias, planearan, y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal en la materia”, o mediante una reforma constitucional, que permita superar la insuficiencia del marco legal.

Su efecto deberá ser reformar o complementar el capítulo IV de la Ley General de Asentamientos Humanos y reglamentarlo o expedir una nueva ley

de coordinación metropolitana que obligue a la concurrencia y la coordinación propiciando una nueva legislación fortalecida en materia local. Es decir, generar una ley reglamentaria que defina y caracterice el fenómeno además del régimen de coordinación, planeación, regulación, ejecución, inducción, fomento y participación, así como su obligatoriedad y sus sanciones.

VII. DE LAS REGULACIONES A LA PROPIEDAD EN LOS CENTROS DE POBLACIÓN

Este capítulo se refiere a la fundación de centros de población; las formalidades a través de un decreto de la legislatura correspondiente; la formulación del programa respectivo y las provisiones e impacto ambiental. En la actualidad se habla de la necesidad de nuevas ciudades que respondan a un propósito de distribución territorial de la población, que equilibren los satisfactores y que no se transformen en un medio para evitar el cumplimiento de planes y programas. La ley debería establecer los criterios y procedimientos para su fundación.

Por otra parte establece las dinámicas urbanas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y al conjunto de un centro, o a las partes que lo constituyen; y además sienta las bases de la zonificación. Aunque, si bien, será necesario establecer también la dinámica de consolidación de áreas urbanas existentes, con infraestructura, servicios públicos y capacidad suficiente para que sean sujetas a usos más intensos.

Además, establece que el ejercicio del derecho de propiedad, posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de la tierra o bienes inmuebles ubicados en dichos centros se sujetará a las provisiones, reservas usos y destinos determinados en los planes o programas vigentes de desarrollo urbano.

De la legislación estatal se desprenden las disposiciones para: la formulación, aprobación y ejecución de los planes y programas de desarrollo urbano; la asignación de usos y destinos compatibles; la celebración de convenios entre dependencias y entidades públicas así como la concertación de acciones con los sectores social y privado; la adquisición, asignación o destino de inmuebles públicos; la construcción de vivienda, infraestructura y equipamiento; la regularización de la tenencia de la tierra y lo demás que se considere necesario para los efectos de conservación, mejoramiento y crecimiento.

También, determina que los planes contendrán acciones específicas de acuerdo a las dinámicas urbanas y estipula que la ejecución de acciones de conservación y mejoramiento, así como de crecimiento, serán establecidas

por la legislación estatal. Dentro de las primeras se incluye: acciones de protección ecológica; proporción de áreas verdes y edificaciones; preservación del patrimonio cultural; reordenamiento, renovación o densificación; dotación de servicios de equipamiento e infraestructura; prevención, control y atención de riesgos; regularización de convenios entre autoridades y propietarios o expropiación por causa de utilidad pública, además de las normas para personas con discapacidad.

Entre las segundas aparece la regulación de áreas de reserva para la expansión de los centros de población y la participación de municipios para la incorporación de su reserva y mecanismos para la adquisición o aportación de predios para satisfacer las necesidades de crecimiento. Estas acciones no resultan realistas ante la intensa especulación inmobiliaria que no regula adecuadamente el cambio de uso rural a urbano y que no capta la plusvalía derivada de este proceso.

También, hace referencia a la determinación constitucional acerca de que a los municipios corresponderá formular aprobar y administrar la zonificación de los centros de población a través de establecer como sus contenidos: las áreas, urbanizables, los aprovechamientos predominantes, los usos y destinos, los condicionados, la compatibilidad, las densidades, las medidas de protección de derechos de vía, las zonas de desarrollo controlado y las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento, así como las reservas para su expansión.

Las características de los municipios no son homogéneas ni en problemática, capacidades o recursos técnicos o administrativos, ni en la forma de gestión. Lo anterior hace necesaria la participación de los gobiernos federal y estatal, en la congruencia entre planes, la generación de instrumentos, la inversión, la capacitación, la asistencia técnica y el registro y seguimiento de planes y programas.

De hecho nuestros planes han tenido como instrumento principal la zonificación. Esta determinación de acciones más que limitativas deberían ser enunciativas a través de elementos que normarán los criterios para su utilización y permitieran el desarrollo estratégico de las ciudades. La zonificación por sí misma no impulsa un proyecto de ciudad. Aquí enfrentamos la necesidad de una nueva visión que permita construir un nuevo concepto de ciudades y privilegie la calidad de vida de sus habitantes.

También hace mención de los usos compatibles en áreas de destinos. Mismas que quedarán sin efecto sí en cinco años no son utilizadas conforme al plan. Esto ha producido que este concepto esté en desuso o que no se

pueda utilizar a mediano plazo para infraestructuras, derechos de vía, equipamientos o espacios abiertos.

Por otra parte recientemente se ha producido un proceso de judicialización en procesos ante tribunales administrativos o judiciales implicando, en muchos casos, la realización de juicios para impugnar a la autoridad ante resoluciones de usos del suelo o destinos entre particulares que presentan inconformidades derivadas de cambios de uso, intensidades, características de las edificaciones etc. En algunos casos, se determina si, los actores tienen interés jurídico.

Por último, el capítulo hace referencia a la simplificación de autorizaciones o de trámites administrativos que podría aplicarse en acuerdos de facilidades administrativas para los procesos populares de vivienda. Para ello contiene dos artículos acerca de que los predios provenientes del régimen social (ejidos y comunidades) se sujetarán a lo establecido por la ley y los planes; sin embargo, en muchos casos, no se cumple el derecho de preferencia de los gobiernos estatales y municipales en los casos de enajenación de tierras parceladas. En la práctica, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), se interpreta por los ejidatarios como si éste permitiera el uso urbano al margen de los planes o la enajenación de la tierra sin las formalidades que establece la Ley Agraria.

El procedimiento de las declaratorias fue desechado, tanto por su complejidad como porque no se llevo a cabo la integración entre el registro público de la propiedad y el de planes. La tarea se encuentra pendiente: incorporar el registro agrario nacional con el registro de bienes inmuebles de propiedad federal, estatal o municipal, lo que daría certeza a la propiedad en todo el territorio.

VIII. DE LAS RESERVAS TERRITORIALES

La incorporación de la tierra al desarrollo urbano no ha sido resuelta en las ciudades mexicanas. En este capítulo se plantea que todo lo relativo a las reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda debe ser una actividad coordinada de los tres niveles de gobierno mediante una política integral de adquisiciones y la creación de oferta para el desarrollo urbano y la vivienda.

Se determinan instrumentos de concertación y coordinación para su creación y se identifican mecanismos e instrumentos que éstos debieran contener más que la creación de instrumentos de cobertura nacional o estatal

en apoyo a este proceso. Se plantean procedimientos que tratan de la tierra proveniente del régimen social, ejidos y comunidades que al confrontarse con la práctica no se llevan a cabo.

Esta acción ha sido limitada porque los gobiernos carecen de la asignación de recursos y de la capacidad de gestión. Para este fin, es necesaria la definición de las áreas de crecimiento y su infraestructura, identificando las secuencias (su orden de aprovechamiento) y condicionantes (las obras de infraestructura que en cada caso se requieran) para lograr los menores costos iniciales y de operación. Resulta deseable en los planes, sobre todo para la creación de oferta para los grupos de menores ingresos. Ahora bien, su problema fundamental sería establecer un sistema de financiamiento con créditos puente, que permita posteriormente enajenar dicha tierra a partir de los recursos que se invierten en vivienda social y un sistema financiero que ofrezca la habilitación de infraestructuras y obras de cabeza.

IX. DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Este capítulo plantea que la participación social debe ser propiciada por los gobiernos en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Por ello éste capítulo debe ser reformulado con criterios incluyentes y participativos, en las diferentes escalas y procesos a partir de un amplio escenario de consulta pública y de establecer como nuevos instrumentos los presupuestos participativos o la iniciativa ciudadana.

X. DEL FOMENTO AL DESARROLLO URBANO

Aquí se proponen instrumentos y actividades que deben ser fomentados por los tres niveles de gobierno, en concertación y coordinación con los sectores social y privado, para el desarrollo de acciones e inversiones que incentiven el desarrollo regional, urbano y de vivienda. Aunado a lo anterior, se mencionan reservas territoriales, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos y se señala el establecimiento de mecanismos e instrumentos para el desarrollo. A grandes rasgos, excepto en materia de vivienda no se han generado instrumentos de carácter general como inversiones, instrumentos financieros y crediticios, inductivos, fiscales o tarifarias y derechos.

Programas de protección del patrimonio cultural, simplificación de trámites, fortalecimiento de la administración estatal y municipal. Modernización de sistemas catastrales y registrales, actualización, del marco jurídico

local, programas de capacitación, investigación y educación en la materia; así como el fomento de tecnologías para proteger el ambiente y mejorar la calidad de la urbanización y adecuar la infraestructura y equipamiento para las personas con discapacidad.

Se establece además que la SHCP y SEDESOL se coordinarán para que las instituciones de crédito no autoricen operaciones contrarias a la legislación, los planes y programas para que las dependencias y entidades de la administración pública federal no realicen acciones contrarias a dichos instrumentos. Si bien el catálogo es muy amplio, no se han generalizado ni en la legislación nacional ni en las entidades federativas estos instrumentos, sólo en materia de vivienda y en algunos programas específicos (ciudades medias o 100 ciudades) se establecieron algunos instrumentos a través de acuerdos, decretos o de la coordinación.

Resulta necesario hacer positividad en inversiones y financiamientos e impulsar aquellos que resulten significativos, así como sin carácter limitativo impulsar nuevos instrumentos que enarboleden la importancia de lo urbano y que permitan una adecuada gestión urbana.

XI. CONTROL DEL DESARROLLO URBANO

En este capítulo se señala, además, que no surtirán efectos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con el aprovechamiento de áreas y predios que contravengan la ley. Refiere, también, que los notarios y fedatarios sólo podrán autorizar escrituras de actos, convenios y contratos, previa comprobación. Lo mismo aplica en los registros públicos y catastros determinándose la inscripción de planes y programas en las oficinas de registro y que no surtirán efecto los permisos autorizaciones o licencias que los contravengan.

En la ejecución de obras, construcciones, cambios de uso, los terceros afectados tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones correspondientes. Mientras que las dependencias y entidades de la administración pública federal sujetarán la ejecución de sus programas a las políticas de ordenamiento territorial y a los planes y programas de desarrollo urbano. Tomando en cuenta que quienes propicien la ocupación irregular de áreas y predios se harán acreedores a las sanciones establecidas por las disposiciones jurídicas aplicables. Estos planteamientos contienen disposiciones que en algunos casos son referidas por la legislación local y en ocasiones las sanciones se inscriben en el Código Penal. En otros casos,

como la ejecución de programas de inversión congruentes con los planes de desarrollo urbano, no es considerada por instrumento alguno.

XII. CONCLUSIONES

La legislación en materia de asentamientos humanos que incide en la ordenación del territorio, en la planeación de ciudades (desde la metrópolis hasta los pequeños poblados) requiere positividad en su aplicación porque carece de normatividad en leyes secundarias y en otras es confusa y limitada. Por lo tanto requiere ser actualizada con base en la problemática actual y debe tener un carácter de prevención, además de estar dotada con nuevos instrumentos que permitan un mejor futuro para las ciudades, en un país predominantemente urbano.