

# Nuevo Marco Jurídico e Institucional para la Reforma Urbana en México



La magnitud actual de la cuestión urbana, se refleja en que en 1900 la República Mexicana tenía 13.6 millones de habitantes, de los cuales se asentaban en localidades rurales el 80% y la Ciudad de México tenía 345 mil pobladores.

Actualmente, el país cuenta con poco más de 118 millones de habitantes y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es de las más pobladas del mundo con alrededor de 22 millones.

A fines del siglo XX, revertimos en sólo cien años, en virtud del acelerado proceso de urbanización y del alto crecimiento demográfico, el asentamiento de la población nacional, al transformarse en un 80% en localidades urbanas y en un 20% en rurales.

Los principales efectos del acelerado proceso de urbanización y de la edificación de viviendas de la última década en nuestro país, que no responden a políticas congruentes y vinculadas

de desarrollo urbano, habitacional, ordenamiento del territorio y sustentabilidad, son:

- 5 millones de viviendas deshabitadas a nivel nacional, según el Censo de Población y Vivienda del 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.



- Por Oscar López Velarde Vega

*Es Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana, Campus Ciudad de México y profesor de Derecho Urbanístico de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Actualmente es consejero consultivo nacional de desarrollo urbano y vivienda de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, SEDATU. [lopezvelarde\\_o@hotmail.com](mailto:lopezvelarde_o@hotmail.com)*

- Devastación de áreas de preservación ecológica, deforestación y erosión de los suelos.

En los inicios del Siglo XXI, México es impulsado por una transición de la REFORMA AGRARIA a la REFORMA URBANA. El dilema ahora no es el reparto de tierra rural, sino el aprovechamiento ordenando y sustentable del territorio ante una sociedad predominantemente urbana, industrial y de servicios.

El reto para darle rumbo al país en materia urbana y habitacional 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, asuman con decisión y responsabilidad ese gran reto, que demanda un replanteamiento a fondo en la intervención que el Estado Mexicano ha tenido hasta la fecha.

La REFORMA URBANA debe convertirse ineludiblemente en una estrategia fundamental en la determinación de las políticas públicas sobre desarrollo urbano, ordenamiento territorial y vivienda.

Con la REFORMA URBANA se propiciarán ciudades ordenadas, sustentables, competitivas, seguras, incluyentes, productivas, inteligentes y ante todo, con calidad de vida.

La REFORMA URBANA justifica a su vez, 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, estatales y municipales.

No podemos seguir con leyes e instituciones del Siglo pasado, en el Siglo XXI.

La experiencia jurídico académica en el área del desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la vivienda, es incipiente en nuestro país, son pocas y no pasan de diez, las universidades como la Autónoma de Aguascalientes, que desde hace 30 años imparten la materia de Derecho Urbanístico, como una nueva rama de la Ciencia Jurídica en las carreras de Derecho y de Urbanismo.

La Agenda Hábitat adoptada en la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos Hábitat I, efectuada en Vancouver, Canadá, en mayo de 1976 y en la Conferencia Hábitat II, realizada en Estambul, Turquía, en junio de 1996, pretende alcanzar un desarrollo sustentable de los asentamientos humanos y una vivienda adecuada para todos.

Es importante destacar que ya muy pronto, en el 2016, a cuarenta años de Vancouver, se realizará la tercera Conferencia Hábitat III de la ONU.

En México, la modificación de los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Federal de 1976 en materia de asentamientos humanos y la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 y la vigente de 1993, ha dado el marco jurídico e institucional para regular el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la vivienda.

El artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal establece el principio de la propiedad inmobiliaria con función social, la cual debe estar regulada, modalizada y limitada por leyes de orden público e interés social como lo son las urbanas. Esta normatividad ha fundamentado la concurrencia de las



autoridades en materia urbana, considerando ante todo, lo previsto por artículo 115 de la Constitución Federal, en cuanto a que el municipio tiene la mayor parte de esa competencia, por ser el orden de gobierno más directo a la población, sus necesidades y servicios básicos.

Por otra parte, la Federación ha expedido dos veces una Ley de Vivienda, en 1984 y la vigente del 2006.

La modificación al artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria de 1992, significaron un hito para la incorporación ordenada, sustentable y legal de ejidos y comunidades al proceso de urbanización y la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

Las ciudades no pueden seguir basando su crecimiento en asentamientos humanos informales que hacen más costosa la introducción de servicios y deterioran al ambiente, ya que buena parte de ellos ocupan terrenos no aptos para la urbanización por ubicarse en zonas de riesgo o de preservación ecológica.

El reto es ofertar por la vía legal, ordenada, sustentable y de acuerdo con la capacidad socioeconómica de la población, la tierra que demanda el desarrollo urbano y la vivienda. Erradiquemos el círculo vicioso de la ocupación, expropiación y regularización.



La buena gestión urbana es la clave para la reducción de la pobreza y el desarrollo sustentable. 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 miren los problemas sin buscar las soluciones.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014, que subsanó la gran deficiencia de la Administración

Pública Federal anterior, que no contó con una política urbana nacional y de ahí sus desastrosos resultados en la materia, establece una estrategia para diseñar e implementar un nuevo modelo de desarrollo urbano y metropolitano, que permita:

- Controlar la expansión de las manchas urbanas;
- Consolidar las ciudades;
- Fortalecer la coordinación en áreas conurbadas y metropolitanas;
- Promover la sustentabilidad social, económica y ambiental;
- Propiciar una vivienda digna y sustentable, a efecto de atender el rezago habitacional sin provocar el desorden urbano, las casas deshabitadas y sin integración social, por lo que se plantea mejorar la calidad de la vivienda y su entorno;
- Fomentar la movilidad sustentable; y
- La gestión del suelo y el desarrollo regional sustentable y el ordenamiento del territorio.

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

Por todo lo anterior, es urgente que se expida una nueva Ley General de Asentamientos Humanos y otra Ley de Vivienda para dar fundamento a la Reforma Urbana que impulsa el Gobierno Federal, lo que propiciará la adecuación, actualización, congruencia, coherencia y expedición de un nuevo marco jurídico e institucional para el México del Siglo XXI.

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 casi cuarenta años de aplicación, a partir de la primera Ley General de Asentamientos Humanos de 1976.
- Propiciar que México llegue a la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos Hábitat III en el 2016, con una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, como lo hizo en Vancouver en 1976 y en Estambul en 1996.
- Actualizar el marco jurídico e institucional a la nueva realidad urbana del país en los albores del Siglo XXI, con una visión de Estado sustentable y de largo plazo, dado lo dinámico de la problemática urbana y habitacional.
- Impulsar una reingeniería, adecuación y actualización integral del marco jurídico del desarrollo urbano, el ordenamiento del territorio y la vivienda, analizando la factibilidad de

unificar toda la legislación federal conexas en un Código General de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda, reglamentario de los artículos 4º, 27, 73 y 115 de la Constitución Federal, que fije las bases normativas para que de acuerdo a la concurrencia y coordinación de estas materias de los tres órdenes de gobierno, las entidades federativas también expidan su código 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.

- En caso de que no sea factible un Código General, se deberá expedir un nuevo ordenamiento federal, que se sugiere deberá denominarse Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial.
- 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; algunos, como el caso del Estado de Aguascalientes, diez de los once municipios han codificado todos los reglamentos municipales relacionados con la materia, superando el esquema de bando de policía y buen gobierno y múltiples reglamentos.
- 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.
- Continuar con la mayor prioridad, con la actualización y adecuación de la legislación de las entidades federativas sobre desarrollo urbano, asentamientos humanos, ordenamiento del territorio y vivienda. Proceso que se inició con la antigua Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, al expedirse la primera generación de leyes de la materia en todas las entidades federativas entre 1976 y 1977 y que prosigue con un segundo o tercer ordenamiento local, conforme a lo dispuesto en la Ley General vigente de 1993.
- Únicamente siete estados de la República han codificado en diversas formas y alcances estas materias, estos son: Aguascalientes en 1994 y su segundo Código recientemente publicado en el 2013, Zacatecas en 1996, Estado de México en el 2001, Michoacán en 2007, Jalisco en el 2008, Guanajuato y Querétaro en 2012. Cabe señalar, que San Luis Potosí en el 2000 y Durango en el 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.
- Vincular el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la vivienda a una visión social, regional y sustentable.
- 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.

- Desregular los trámites y procedimientos que se deriven de la aplicación de la legislación urbana y habitacional, sin menoscabo del orden y el control urbano.
- 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 con base en un Federalismo de Cooperación y Coordinación, las atribuciones y funciones concurrentes de las autoridades y organismos auxiliares federales, estatales y municipales competentes en la aplicación de la legislación urbana y habitacional.
- Aplicar a plenitud la modificación al artículo 115 de la Constitución Federal de 1999, a efecto de fortalecer al Municipio Libre como orden de gobierno y administración prioritario en materia urbana, ordenamiento territorial y vivienda.
- Precisar la congruencia de la planeación urbana con la Ley Federal de Planeación de 1983 y las correspondientes de las entidades federativas, en cuanto a la naturaleza de planeación sectorial de los programas de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y vivienda, derivados de la planeación del desarrollo. Respetando que la categoría de plan se reserva a los de desarrollo, a nivel nacional, estatal, del Distrito Federal y municipal.
- Diseñar e implementar un nuevo sistema de planeación del desarrollo urbano que incluya el ordenamiento territorial y la vivienda, para que sea más efectivo, integral, simple, transparente y participativo.
- Evitar que los programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial frecuentemente se modifiquen por intereses inmobiliarios especulativos que alteran los límites de crecimiento urbano de los centros de población y la zonificación prevista para el largo plazo en esos programas, regulando claramente el procedimiento y los casos en que proceda su modificación o actualización.
- Consolidar y unificar los mecanismos de control del desarrollo urbano, especialmente a través de constancias de compatibilidad urbanística o la licencia de uso del suelo de competencia municipal.
- Ampliar y adecuar las normas básicas para planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, con base en el concepto de propiedad con función social, la cual es limitada por leyes de orden público e interés social, como lo es la legislación urbana y de vivienda.



- Actualizar los principios y métodos de zonificación del suelo con criterios de ordenamiento ecológico y territorial, para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios en 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 y áreas de preservación ecológica, propiciado:
  - 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 afecten al medio ambiente.
  - 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 de los Atlas de Riesgo de los 400 municipios con mayor grado de urbanización del país.
- Propiciar 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.
- Simplificar el tratamiento de las conurbaciones y fomentar el desarrollo metropolitano, para evitar confusiones, diferenciar las zonas conurbadas intraestatales de las interestatales y de las zonas metropolitanas.
- Garantizar la participación social en la formulación, modificación, ejecución, evaluación, vigilancia y financiamiento de los programas de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y vivienda.
- Fomentar la prestación y operación suficiente y adecuada de servicios urbanos de calidad y la inversión pública, social y privada en infraestructura, equipamiento y servicios,



promoviendo el concesionamiento de esos servicios, sin que pierdan su naturaleza de servicio público.

- Promover la redensificación urbana, que propicie el aprovechamiento óptimo de infraestructura, equipamiento y servicios, la seguridad, el 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.
- Establecer procedimientos administrativos y medios de impugnación que salvaguarden las garantías de audiencia y legalidad en todos los actos de las autoridades urbanas, tomando en cuenta la intervención de los tribunales locales de lo contencioso administrativo, procedimientos y recursos unitario, así como inducirlos mecanismos de mediación y conciliación extrajudicial en conflictos urbanos.
- Facilitar la denuncia popular 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 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.

- Incorporar la administración y control del patrimonio inmobiliario federal a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano SEDATU, que incluya los bienes del dominio de la Federación, las playas, las zonas marítimo terrestres y los derechos de vía federales, en virtud de la inminente transformación de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal en Comisión Nacional de Anticorrupción, lo que permitiría manejar integralmente en una sola Dependencia el ordenamiento territorial que corresponde al Gobierno Federal.
- Adecuar la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, que data de 1972, con base en un esquema de concurrencia de los tres órdenes de gobierno en esa materia, que es fundamental para la protección del patrimonio cultural de los centros de población.
- 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. 🌱



Nombre \_\_\_\_\_

Puesto \_\_\_\_\_

Empresa o Institución \_\_\_\_\_

Dirección (calle, número, colonia, ciudad, C.P.) \_\_\_\_\_

Teléfono \_\_\_\_\_

E - mail \_\_\_\_\_

RFC (si el domicilio fiscal es diferente favor de anotarlo) \_\_\_\_\_

## *Doctrina y Jurisprudencia, el Derecho Ambiental al Día, Política y Gestión Ambiental, Perspectivas del Derecho Ambiental, Ambiente y Ecología*

**Suscripción Anual en México \$290.00**  
**Suscripción Anual en el Extranjero**  
**70 Dólares o 70 Euros.**

1. Completar y enviar el Formulario de suscripción.
2. Depositar en el banco HSBC cuenta 4026454108 o para transferencia bancaria 021180040264541086 la cantidad de \$290.00 pesos (comprende 1 año de suscripción, es decir, 6 ejemplares).
3. Enviar al correo electrónico publicaciones@ceja.org.mx la ficha de pago junto con los datos de facturación.



**INFORMES:**

Tel: (01-55) 3330 - 1225 al 27.

Av. Universidad 700-401, Colonia del Valle,

Del. Benito Juárez, C.P. 03650, publicaciones@ceja.org.mx