

ano 18 - n. 71 | janeiro/março - 2018
Belo Horizonte | p. 1-324 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v18i71
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246	A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) - . – Belo Horizonte: Fórum, 2003.
	Trimestral ISSN: 1516-3210
	Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba
	1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.
	CDD: 342 CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Análisis de la normativa urbanística en México

Analysis of urban regulations in Mexico

José Pablo Martínez Gil*

Universidad de Guadalajara (México)
martinez_gil1@yahoo.com.mx

Recibido/Received: 29.06.2017 / June 29th, 2017
Aprovado/Approved: 16.08.2017 / August 16th, 2017

Resumen: El proceso de urbanización en México ha tenido diversas causas, el crecimiento desproporcionado de urbes a las periferias, la migración de zonas rurales a la metrópolis, la búsqueda de oportunidades laborales, el incremento de costos de suelo en zonas urbanas, entre otros; expansión desordenada que ha ocasionado otro sin número de fenómenos perversos como son la inseguridad y criminalidad, la desigualdad, el deterioro del medio ambiente y proliferación de suelos no adecuados que permiten desastres, el abuso de medios de transporte deficientes e inadecuados, entre otros. La política nacional en México y la regulación del desarrollo urbano mediante una legislación adecuada son uno de los principales retos que tiene los gobiernos actuales. El presente trabajo muestra a grandes rasgos el avance en esta materia.

Palabras-clave: Desarrollo urbano. Desafíos actuales. Política nacional. Legislación. México.

Abstract: The urbanization process in Mexico has had several causes, the disproportionate growth of cities to the peripheries, the migration from rural to metropolitan areas, the search for job opportunities, the increase of urban land costs, among others; Disorderly expansion that has caused another perverse phenomena such as the insecurity and criminality, the inequality, the deterioration of the environment and proliferation of construction in unsuitable grounds that allow disasters, the abuse of deficient and inadequate means of transport, among others. National policy and the regulation of urban development through adequate legislation are one of the main challenges facing current governments. The present work shows in broad outline the progress in this matter.

Key words: Urban development. Current challenges. National policy. Legislation. Mexico.

Sumario: I Introducción – II Situación del proceso de urbanización en México – III La política Nacional en México – IV El marco normativo en México – V Conclusiones – Referencias

Como citar este artículo/How to cite this article: MARTÍNEZ GIL, José Pablo. Análisis de la normativa urbanística en México. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 119-143, jan./mar. 2018. DOI: 10.21056/aec.v18i71.826.

* Profesor de tiempo completo de la Universidad de Guadalajara (Guadalajara, México). Doctor en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado. Cuenta con perfil del programa para el mejoramiento del profesorado de la Secretaría de Educación Pública (PRODEP). E-mail: martinez_gil1@yahoo.com.mx.

I Introducción

El histórico deseo humano de habitar en grandes concentraciones ha alcanzado cotas increíbles en diferentes épocas y lugares, sin embargo en ningún momento se había logrado maximizar tanto como en la actualidad.

El acelerado crecimiento económico y poblacional ha permitido el desarrollo de estas grandes concentraciones humanas, pero esto ha generado también grandes problemas, la contaminación, los problemas de transportación, el hacinamiento, la inseguridad y la desigualdad parecen ser males endémicos que aquejan a todas las ciudades en mayor o menor medida.

Según estadísticas recopiladas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a 2016 el 54.5% de la población mundial vive en una zona urbana y el 6.8% se concentra en las denominadas megaurbes. De las 31 mega ciudades, esto es, ciudades a partir de 10 millones de habitantes, 24 se encuentran localizadas en las regiones menos desarrolladas del mundo.¹

Y se espera que para el año 2030 la proporción de habitantes rurales descienda a un 40% y el número de megaurbes aumente a 41, encontrándose todas éstas nuevas megaciudades en países en vías de desarrollo.

Las proyecciones que estos datos permiten hacer, nos dan una idea de la urgente y profunda necesidad que se tiene de ordenar y organizar estos espacios de la manera más ecológica, justa y eficiente posible. Para lograr esta organización se requiere generar adecuados ordenamientos jurídicos que le den un marco y encuadren los objetivos, procesos y consecuencias en caso de incumplimiento de los mismos.

Al ser un problema que aqueja por igual tanto a países desarrollados, como a países en vías de desarrollo, es imprescindible atacar esta situación con la participación de organismos internacionales, aprender de las experiencias que se tengan en otras latitudes y al mismo tiempo respetar la idiosincrasia local y muy importante democratizar y en su caso “tropicalizar” las ideas y conceptos ajenos a la realidad social particular del lugar al que se estén implementando dichas soluciones. Y al decir tropicalizar no nos referimos de forma alguna a demeritar o menospreciar, simplemente adoptar las buenas ideas y encontrar la manera de moldearlas a la situación local, para que estas funcionen de una manera realmente eficaz y eficiente.

Otro punto a cuidar es el hecho de concentrarse tanto en el problema que se pierde la perspectiva y tratar de repetir los idearios del pasado, las soluciones tecnológicas en ocasiones toman rumbos inesperados y formulan respuestas

¹ ONU. *The worlds citties in 2016*. Consultada el 12 de Marzo de 2017.

igualmente inesperadas, así como nuevas preguntas. Una anécdota muy conocida es la “crisis del excremento” a finales del siglo XIX y principios del XX, el uso de carruajes y tranvías tirados por caballos provocaba tal cantidad de desechos orgánicos que se hacía cada vez más difícil hacerse cargo de su limpieza, y el problema fue escalando a tal grado que las proyecciones de los expertos implicaban que de seguir al paso que iban, ciudades como Nueva York y Londres quedarían literalmente cubiertas por los excrementos si no se encontraba una solución de manera inmediata. Paneles de expertos se reunieron y el problema se discutió a fondo sin que nadie encontrara una solución viable y práctica. Una nueva tecnología en la forma del automóvil resolvió de manera prácticamente milagrosa el problema considerable insalvable. Para 1912 los automóviles superaban en número a los vehículos tirados por caballos y para 1917 el servicio de tranvías tirados por animales había desaparecido del todo.²

Lo que en su momento parecía una situación sin salida, con pocas posibilidades de resolverse de manera sencilla se había solucionado como por arte de magia.

Este pequeño cuentecillo ha sido repetido en una u otra forma muchas veces, y, el interpretarlo, mucho depende del enfoque con el que se le observe. La muy optimista y poco responsable manera, el problema se solucionará con nueva tecnología que el hombre en su increíble capacidad creativa generará, lo cual entra en el rango de lo plausible, pero no podemos justificar la creciente cantidad de daños que el planeta recibe a éste razonamiento. No dudo que se encontrará una solución parcialmente satisfactoria en un mediano plazo o incluso en el corto.

El detalle es entender la segunda forma de observar los hechos que narra la parábola, la de la responsabilidad y la búsqueda de la mejor solución posible. El fin de un problema puede crear una catástrofe mayor. Los actuales estragos ambientales son producidos en gran medida por esa nueva tecnología revolucionaria y “salvadora” para ese problema en particular. Las consecuencias a mediano y largo plazo aún están por revelarse, pero no son alentadoras, debemos pues cambiar la perspectiva con la cual buscamos solucionar los actuales problemas, más tecnología sí, pero con una perspectiva diferente a la actual forma, cambiar nuestra política de abuso, en lugar de buscar formas más eficientes de abusar nuestro medio ambiente. Esto es posible con la participación de todos, gobernantes tratando de guiar mediante la adecuada legislación y enfocando esfuerzos en la dirección que sea adecuada a mediano y largo plazo, no sólo en medidas “populares” a corto plazo, pero que no generan beneficios reales.

² KOLBERT, Elizateth. Hosed. *New yorker*, 16 de noviembre de 2009.

Y ese es precisamente la razón de ser de este ejercicio, tratar de analizar de una manera clara y sintética la legislación que atañe a la materia urbanística, lo cual no es cosa sencilla dado el amplio abanico de cuestiones humanas, técnicas, ecológicas, económicas, sociales y políticas que se deben de balancear de manera adecuada para dar cabida a un mejor hábitat urbano.

II Situación del proceso de urbanización en México

El mejor diagnóstico que podemos encontrar sobre la realidad que se vive en nuestro país, es el que se realiza precisamente en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano,³ si bien, nos referiremos con mayor amplitud del mismo en el apartado correspondiente, es preciso hacer referencia a los tres grandes temas que ubicaron los expertos, para determinar la política a seguir en esta materia:

1 La expansión desordenada y el modelo de desarrollo de las ciudades

En este rubro, se hace un análisis histórico desde finales de la década del cincuenta, cuando tiene origen básicamente la expansión de las ciudades. Se considera que el desarrollo económico y el crecimiento urbano, conlleva a una acelerada migración del medio rural hacia el urbano, que lleva en los 80's a que México se convierta predominantemente en un país urbano.

Lamentablemente este proceso de migración no fue ordenado, lo que llevó a una configuración de los asentamientos humanos urbanos y rurales en el país de manera irregular, además de la inexistencia de un suelo apto y accesible para asentarse, lo cual continúa siendo un factor que impulsa el asentamiento de dichapoblación en zonas de riesgo.

Lo anterior se refleja en asentamientos donde existen fenómenos como el hundimiento del terreno en calles y casas, “reportado como un hecho frecuente en 4% de los hogares urbanos, cuarteaduras de muros por reblandecimiento reportado por 5% de los hogares y deslaves y derrumbes de cerros por lluvias reportado por 4%”.⁴

Otro fenómeno encontrado, es la expansión desproporcionada de la mancha urbana, es decir, el crecimiento del territorio urbano no responde necesariamente

³ Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014–2018, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México, 20 de abril de 2014, En línea, consultado el 6 de abril de 2017, en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014>.

⁴ *Idem*.

a la tendencia del crecimiento poblacional, esto es, “mientras la población urbana se duplicó durante los últimos treinta años, la superficie urbana se multiplicó por seis”.⁵

2 El estado de las Ciudades y la migración

Otra fenómeno del proceso de urbanización en México, lo encontramos latente en la dinámica de migración. Esta situación ha ocasionado el efecto de desdoblamiento de muchas regiones, al tiempo que genera el desplazamiento de un número importante de población hacia los centros.

Esta dinámica migratoria que encontramos tanto en zonas urbanas como rurales, ha afectado directamente en la configuración y expansión de las ciudades, por lo que se considera dentro del programa de desarrollo un punto importante de estrategia nacional para evitar el asentamiento de la población lejos de los centros urbanos.

En este rubro se considera también como gran influencia, la política de vivienda, donde se —privilegió el otorgamiento masivo de financiamiento para vivienda nueva sin considerar su impacto territorial, urbano y ambiental al tiempo que la industria desarrolladora encontró una oportunidad de negocio en la producción de vivienda de interés social en lugares donde el suelo era más barato, lugares cada vez más alejados de los centros urbanos consolidados—, en el caso de Jalisco por ejemplo, es ampliamente conocido el caso del proceso de urbanización que se dio en el Municipio de Tlajomulco, que ha traído consecuencias severas tanto de seguridad, de suelo, de asentamiento humano, de agua y drenaje, así como ambientales y de conservación de la riqueza de fauna y flora.⁶

Esta política de vivienda se vio reforzada gravemente con un patrón de urbanización periférica de baja densidad con usos predominantemente habitacionales, lo cual ha traído graves problemas no sólo urbanos, sino económicos y sociales, pues este modelo genera altos costos tanto para la ciudadanía como para el gobierno. Hay que decir, desde la provisión de servicios básicos, la falta de recaudaciones de financiamientos locales, hasta el incremento de las tasas de inseguridad, lamentablemente los bajos costos de los tipos de vivienda conlleva principalmente a un sector de la población con menos ingresos, que ha generado desigualdades en la calidad y oportunidad de los propios servicios básicos.

⁵ *Idem.*

⁶ Programa de Ordenamiento Ecológico. Capítulo 2. Diagnóstico. Tlajomulco de Zúñiga. Gobierno del Estado de Jalisco. En línea, consultado el 8 de abril de 2017 en: <https://tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/documentos/poel/POET_TLJ_2_diagnostico.pdf>.

Este efecto de migración también ha llevado al abandono de los centros de las zonas metropolitanas, debido a lo caro de las viviendas, las escasas de oportunidades o bajos ingresos, lo que ha provocado el deterioro de los bienes inmuebles en las ciudades, “la subutilización del equipamiento e infraestructura e incluso genera incentivos para la especulación del suelo”.⁷

Entre los datos relevantes que arroja el diagnóstico en materia de migración, encontramos los costos que esto genera en dinero y tiempo para la población. Por otra parte, la distancia que millones de mexicanos deben recorrer diariamente para acceder a sus trabajos, genera inversiones significativas en dinero y tiempo, señala haciendo referencia a la Ciudad de México que “El 15% de los hogares en zonas urbanas reporta que gasta aproximadamente entre 51 y 200 pesos diarios para trasladarse de su casa al trabajo. En el Valle de México, el porcentaje de hogares que paga dicha cantidad aumenta a 16% y en las ciudades de más de un millón de habitantes aumenta a 21%. En cuanto al tiempo de traslado se refiere un 62% de los hogares encuestados reportan que a la persona que más aporta al gasto familiar le toma entre 23 y 38 minutos llegar a su centro de trabajo”. Situación que vemos replicadas en otras entidades como el caso de Jalisco, donde a las personas les toma como mínimo llegar a su centro de trabajo aproximadamente cuarenta minutos.

En el medio rural, este proceso de migración, ha traído una conformación de localidades rurales dispersas. Se hace referencia a los datos emitidos por el INEGI en 2010, cuyas estadísticas muestran que en “México existían 188,596 localidades rurales en las que vivían poco menos de 26 millones 50 mil habitantes”.⁸ Según la observación de los censos de población de los años 1970, 1980, 1990, 2000 y 2010, muestran que esta tendencia de asentamientos humanos con menos de 2,500 habitantes, ha sido una constante cada 10 años y cuyo número no ha disminuido desde 1900, este patrón conlleva también las dificultades ya mencionadas de servicios básicos y sociales que ha limitado la superación y bienestar personal y que les ha provisto de una marginación en la que se encuentran.

En suma, la migración ha sido una de las principales razones para el crecimiento desordenado de las ciudades, y cuyos retos se plantean en logran una urbanización más ordenada, con localidades de más de 2,500 habitantes, con servicios públicos, que garanticen bienestar, sustentabilidad social, económica y ambiental para sus pobladores, que conlleve a mejorar su calidad de vida.

⁷ Programa Nacional de Desarrollo Urbano, *Ob. Cit.*

⁸ *Idem.*

Haciendo alusión al crecimiento demográfico, explican que la razón según “el Sistema Urbano Nacional (SUN) es de 26.9, lo que indica que a nivel SUN existe una mayor cantidad de personas en edad productiva, y que la satisfacción de las necesidades de vivienda, trabajo, recreación, educación, etc. de la población económicamente productiva, dependerá directamente de la gestión de los recursos de las ciudades. Este — bono demográfico— representa también una oportunidad para consolidar la productividad del país, dado que en el conjunto de 93 ciudades con más de 100 mil habitantes se genera más de 88% de la Producción Bruta Total de la nación”. Esto quiere decir, que el reto será grande, pues tendremos un mayor número de habitantes en edad productiva a quienes habrá que proveerles de los servicios básicos, sin embargo, temas como pobreza, educación, escases de oportunidades laborales, senectud, tipos de familias y el número de hijos que se deseé tener, la convivencia, la integración de comunidades y sentido de pertenencia, la segregación, violencia, delincuencia, crimen organizado, entre muchos otros temas, condicionan de manera significativa el desarrollo urbano.

La política de vivienda hasta el momento ha permitido el secuestro de los espacios públicos, la búsqueda de ofertas a la población que les genere mayor certidumbre de seguridad, ha llevado por el contrario a nuevas formas de inseguridad, de ruptura del tejido comunitario y familiar, con espacios comunitarios adecuados sólo para unos cuantos, Los equipamientos en áreas urbanas a pesar de que se han tratado de incrementar, siguen siendo insuficientes, “se considera que las áreas verdes y los espacios para hacer deporte disponibles en sus colonias no son suficientes para las personas que habitan allí y que las condiciones de los existentes son regulares o malas”.⁹

Aunado a lo anterior, la escases o inclusive en ocasiones la inexistencia de actividades culturales y recreativas por falta de espacios, ha mermado significativamente tan indispensable derecho humano a la recreación y educación cultural que tanto nos afecta en México. “A este respecto, 42% de los encuestados en zonas urbanas considera que en su colonia no existen lugares para tomar cursos (danza, talleres, etc.) y 54.9% considera que no hay cines, teatros y museos”.¹⁰

La sustentabilidad social de las ciudades debe reforzarse mediante la construcción de relaciones significativas entre las personas y los lugares que habitan. La existencia de ciudades competitivas, prósperas, justas, seguras y sustentables depende de la acción articulada de sus ciudadanos, y de las autoridades que las gestionan.

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*

El anterior panorama, implica la urgente creación de instancias de coordinación entre distintos órdenes de gobierno. Un marco legal adecuado, que vincule las atribuciones y obligaciones entre estos, cuyas dinámicas se han visto rebasadas por las dinámicas descritas y las políticas imperantes. Esta carencia de un marco legal adecuado, ha llevado a la desarticulación de las acciones en temas como: “planeación urbana; dotación de equipamiento, homologación de normativa administrativa, hacendaria y de inversión; movilidad, y prevención y atención de riesgos”.¹¹ No existe coordinación entre gobiernos municipales, ni de estos con la federación, no hay capacitación y continuidad en los cuadros administrativos, existe carencia de herramientas técnicas de planeación, de politización en la toma de decisiones, proyectos sin visión de largo plazo ni planificación del territorio y de las ciudades, lo que conlleva sin lugar a dudas a una desarticulación del desarrollo urbano, de la dinámica económica y social de la población.

Un nuevo concepto de gestión de ciudades, conlleva a buscar un cambio en los hábitos de vivienda, movilidad, esparcimiento sustentables, que sean seguros, responsables y eficientes para las generaciones actuales.

El patrón territorial actual que implica distancias y trayectos largos, promueve la generación de contaminantes atmosféricos, esto por el uso como principal medio de movilidad de los automóviles, lo que genera enfermedades respiratorias crónica. Por lo tanto, se requiere fomentar en mayor medida, una conciencia en favor de la sustentabilidad ambiental.

3 La gestión del suelo

Como bien establece el Programa de Desarrollo Urbano, el “suelo es el recurso más valioso y escaso de la ciudad, por lo que es indispensable gestionarlo en beneficio de la sociedad”.¹²

Como ya se dijo, la política de vivienda en años recientes y las acciones para conectar las zonas periféricas con la zona urbana, tuvieron consecuencias significativas en el mercado de suelo. Algo ya se mencionó, el suelo y la infraestructura inmobiliaria en el centro urbano, incrementó su precio, lo que llevo a que sectores con menos recursos pudieran adquirir vivienda al interior de las ciudades.

Además de lo anterior, cabe destacar como el dato que durante “el periodo 2000-2012 se incorporaron 159,612 hectáreas de suelo para vivienda, cifra que superó las necesidades reales de dicho periodo. Sin embargo, la mayor parte de este suelo ha sido transferido a desarrolladores inmobiliarios, sin que se

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

considere en la mayoría de los casos la posibilidad de contar con una reserva de suelo para otros usos urbanos, por ejemplo: vivienda social, espacios públicos, entre otros”.¹³ Es decir, no existió una política de inversiones gubernamental suficientemente clara para favorecer la repoblación de las ciudades.

En este sentido, se considera que “el suelo en las ciudades ha perdido su función social y se ha mercantilizado en extremo”,¹⁴ provocando como en todo lo que es inalcanzable o prohibido, la creación de vías informales, es decir, la apropiación ilegal de espacios periféricos vacantes. Lo anterior ha traído como consecuencia como ya se ha dicho una expansión desordenada de las ciudades con asentamientos irregulares en zonas lejanas e inadecuadas para el desarrollo urbano.

Los datos estadísticos que muestra el diagnóstico, señalan que la creación en 1974 de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) se han “escriturado cerca de 2.7 millones de lotes a favor de sus ocupantes; sin embargo, el ritmo de su acción regularizadora ha disminuido al punto que en 2012 escrituró menos de 16 mil propiedades, cuando en 1998 fueron 119 mil; es decir, 750% menos”.¹⁵ Esto ha llevado a un cambio de suelo desmesurado del rural a urbano que ha implicado después de su regularización, al encarecimiento del mismo.

El diagnóstico hace referencia a los estudios realizados por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), para identificar la disponibilidad de suelo vacante en las ciudades para 2010, y de donde se desprende cuantas hectáreas son susceptibles de incorporarse al desarrollo urbano. Del suelo vacante identificado señala, “tiene potencial para albergar 7.1 millones de viviendas, cifra por encima de los requerimientos de vivienda que se estiman para la presente administración. Asimismo, podría cubrir el 65% de las necesidades de suelo para vivienda y desarrollo urbano al 2030”.¹⁶ Lamentablemente tiene un precio alto e inaccesible para construir viviendas de interés social.

El marco jurídico en el que se sustenta la regulación del suelo es otro problema, pues no ofrece claridad sobre los derechos y deberes de la propiedad inmobiliaria. La normativa se limita a regular el uso del suelo, determinando inadecuada y limitadamente obligaciones en materia de cesiones, obras, servicios y contribuciones de los agentes inmobiliarios, por lo que no se cuenta con un instrumento legal que les permita asegurar la función social de la propiedad en una gestión urbana moderna, ni socializar los costos y beneficios del desarrollo urbano.

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

Ahora bien, otra problemática es en cuanto a los recursos financieros, donde el principal fuente de financiamiento de los municipios es el impuesto predial, pero donde no existe efectividad en su recaudación: “los municipios mexicanos recaudan vía el impuesto predial lo equivale a 0.1% del Producto Interno Bruto (PIB), en tanto que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se recauda en promedio 10 veces más (1% del PIB), y Estados Unidos 30 veces más (3% del PIB)”.¹⁷ Sin la debida recaudación fiscal a través de este impuesto, los gobiernos locales no pueden cubrir los servicios básicos a que está obligado.

4 Movilidad urbana

Hasta antes del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, no existía una política de movilidad urbana sustentable e integral. Existía una clara desarticulación entre los órdenes de gobierno en cuanto a las políticas de desarrollo urbano.

Este era considerado como un efecto de los anteriores problemas, sin embargo, como se ha mencionado, el incremento de poblaciones alejadas de la zona urbana, en los últimas décadas, se ha visto reflejando en las distancias que millones de ciudadanos deben recorrer día a día para llevar de su casa al trabajo.

Esta política ha provocado una dispersión de la población, al alejar las zonas residenciales, industriales, comerciales y educativas, dificultando con ello el acceso de oportunidades tanto laborales, educativas y de esparcimiento.

El transporte público es sin lugar a dudar un gran problema para esta población que vive alejada de la zona urbana. La oferta de transporte público de calidad, seguro es el día a día entre los ciudadanos, señala el estudio que el “39% de la población en localidades urbanas señala como algunos de los principales problemas con el transporte público la falta de unidades o que pasan poco (15%), la tardanza del servicio para pasar (14%), delincuencia, inseguridad o robos (8%), y unidades en mal estado o sucias (8%), entre otros”.¹⁸

No existe suficiente número de transporte público de calidad, y el existente se encuentra en estado deplorable y altamente contaminante, manejado por personal que más preocupado por la seguridad de sus pasajeros buscan acceder al mayor número de usuarios posibles en el menor tiempo estimado, pues de ello depende un salario digno.

Las condiciones de seguridad y sustentabilidad de dicho transporte es otro problema a mencionar, a las unidades no se les exige como a los autos que

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

cumplan con las normas ambientales como a los autos particulares, por lo que vemos todos los días, transporte públicos con altos índices de contaminación.

Aunado a lo anterior, es importante mencionar, que las distancias impiden buscar nuevos medios de transporte que sean sustentables, es decir, caminar o usar bicicletas, siendo estos sólo como opciones de recreación o viajes cortos, pero arriesgando la salud por la emisión de contaminantes, la inexistencia de recursos adecuados para llevar a cabo estas acciones como banquetas en mal estado, calles no pavimentadas o con baches, falta de alumbrado, entre otros.

La carencia de un marco legal adecuado en materia de movilidad sustentable es también un reto para la agenda gubernamental. La escases de capacidades técnicas y financieras en las instituciones públicas no permiten una adecuada planeación y gestión de la movilidad sustentable. Las políticas federales y que se ven replicadas en lo local, conllevan a una inadecuada planeación de movilidad, tal es el caso del fomento en el uso del automóvil y la adquisición de unidades nuevas, lo que ha implicado un incremento en la adquisición y uso del automóvil individual, lo cual no se ha visto disminuido por los incrementos a la gasolina, acción que sin lugar a dudas afecta de manera significativa en la población de escasos recursos y que tiene que tomar de dos a tres camiones para llegar de su casa al trabajo y viceversa, con un salario mínimo.

En los últimos años, se han realizado esfuerzos a varias ciudades del país, por fomentar la renovación de su flota de transporte, que utilice combustibles alternos y la creación de sistemas integrados de transporte público como el Sistema de *Bus Rapid Transit* (BRT) implementados en: la Ciudad de México, “Metrobús”; en Chihuahua, “Vive bus”; “Optibus” en León, Guanajuato; “Macrobus” en Guadalajara y “ACABus” en Acapulco, Guerrero. Opciones que sin lugar a dudas son excelentes vías de uso alternativo de transporte sustentable, traen otros efectos perversos dignos de mencionar como el caso de Macrobus, donde la existencia de una vía rápida se ha convertido en un espacio generador de más contaminación, toda vez que se tienen automóviles por un tiempo mayor en un solo espacio generando con ello más contaminación, además de que el transporte público de combustible tradicional no dejó de funcionar, sólo se trasladó a las calles periféricas.

En fin, la idea de crear sistemas de transportes en red, busca facilitar el acceso de la población a prácticamente todas las áreas de la ciudad, mediante una mejor distribución territorial de las funciones sociales y económicas, bajas en carbono, y que tomen en cuenta las necesidades y capacidades de las personas que van a transportar.

Para impulsar con éxito una política nacional que propicie un entorno adecuado para una vida digna, es indispensable la construcción de ciudades que garanticen el derecho a un medio ambiente sano y viajes urbanos bajo condiciones de seguridad y equidad.

Lo anterior, también tiene como objetivo, reducir los asentamientos humanos en zonas de riesgo y de vulnerabilidad de desastres naturales. Nadie está exento a los fenómenos naturales y antropogénicos, sin embargo una planeación inadecuada del desarrollo urbano, puede ocasionar pérdidas en la población, ya sea física, de infraestructura o económica. Recordemos “los efectos de los terremotos, en 1985; las explosiones en San Juan Ixhuatepec en 1984 y en Guadalajara en 1992, el impacto de los huracanes Gilberto, Opal, Paulina, Roxana, Stan, Wilma, Manuel e Ingrid, así como diversos eventos meteorológicos, registrados en ciudades como Campeche, Chiapas, Guerrero, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, entre otras”,¹⁹ son algunos eventos que demuestran lo implacable de la naturaleza y la vulnerabilidad a la que nos enfrentamos.

El efecto invernadero (GEI), es responsable del incremento de estos fenómenos naturales y de su intensidad: huracanes, inundaciones, sequías, desertificación, pérdida de cubierta vegetal y en consecuencia procesos de erosión del suelo causada por aire y lluvias, sin algunos de los fenómenos que vemos incrementarse en cada año. Por consiguiente, la necesidad de adaptación e incremento de estrategias que nos protejan del cambio climático es urgente para rediseñar de alguna manera la vulnerabilidad a la que estamos expuestos, y minimizar las humanas, económicas y patrimoniales.

Por tanto, el desarrollo urbano ordenado, mediante la gestión planificada de la urbanización es indispensable, se requiere que las agendas públicas tomen en cuenta todas las problemáticas y fenómenos que la expansión desordenada de las ciudades, la migración, los usos indebidos del suelo, así como las formas de movilidad urbana han traído como consecuencia a nuestras localidades, a nuestras ciudades, a nuestro país, para tomar medidas urgentes.

III La política nacional en México

Debido a la División de poderes existente en México, el ejecutivo es el encargado de la rectoría de los manejos a nivel planeación, el Plan Nacional de Desarrollo, ambiental, salubridad, economía, gobernación. Sin embargo está supeditado a los mandatos legales que emanan del poder legislativo relativos a todos los ámbitos de sus potestades y la creación del marco legal necesario para llevar a cabo sus obligaciones constitucionales, y está obligado además a respetar y darle el adecuado seguimiento y ejecución de las resoluciones emanadas del judicial.

¹⁹ *Idem.*

A su vez también es imprescindible respetar los ámbitos de nivel de gobierno aplicable, es decir la facultad le corresponde al municipio, al estado o al gobierno federal, de manera que se respete el pacto federal de manera cabal.

Debido a la complejidad del tema nos limitaremos a la descripción y análisis de la legislación federal que influye de manera directa en la materia urbanística, la procuración de insumos necesarios para la existencia de las áreas urbanas y la organización, regulación y conservación de las mismas. Tomándola como el marco exterior desde el punto de vista de la planeación, la infraestructura y régimen legal de la materia urbanística.

1 Internacional

Deberemos pues empezar nuestro estudio allende nuestras fronteras para encontrar lo que la ONU, en su Agenda 2030 considera como pilares del desarrollo sustentable: 1) No Pobreza, 2) No hambre, 3) Buena salud, 4) Buena Educación 5) Igualdad de género, 6) Agua limpia e higiene, 7) Energía limpia y económica, 8) Trabajo y crecimiento económico adecuados, 9) industria, innovación e infraestructura 10) Reducción de la desigualdad, 11) Ciudades y comunidades sustentables, 12) Producción y consumo responsables, 13) Acciones contra el cambio climático, 14) Vida acuática, 15) Vida terrestre, 16) Paz, justicia e instituciones fuertes, 17) Búsqueda de asociaciones para alcanzar estos objetivos.²⁰

Estos y otros lineamientos internacionales son importantes porque señalan el derrotero general al que debemos de aspirar como país, ya que como sabemos la ley suprema del estado mexicano se compone por la constitución, las leyes emanadas de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados por el presidente con aprobación del Senado, cómo establece el artículo 133 constitucional.

2 Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo (PND) establece los objetivos que guiarán la acción del gobierno federal durante este sexenio, los cuáles se traducen en cinco metas nacionales: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global; y tres estrategias transversales: Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno, y Perspectiva de Género. Estas metas y estrategias buscan llevar a México a su máximo potencial.

²⁰ ONU. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolución A/RES/70/1,14.

A este respecto, la Meta Nacional “México Incluyente” es considerada por el PND como la ruta para contribuir, de manera más eficaz, a alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos. “México Incluyente” busca también promover una mayor productividad mediante políticas que faciliten un uso social y económicamente óptimo del territorio nacional.

Para cumplir con esta meta, el PND plantea el objetivo “Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna” y precisa la estrategia “Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos”. Este nuevo modelo de desarrollo urbano fomentará la consolidación de ciudades competitivas, densas, prósperas, justas, seguras y sustentables.

La política nacional, pretende que a partir del desarrollo Regional se impulse el federalismo cooperativo e incluyente que promueva a su vez el desarrollo económico sustentable, la conectividad e infraestructura y el bienestar y prosperidad de los mexicanos, para tal efecto, se han determinado tres Estrategias Transversales: i) Democratizar la Productividad; ii) Un Gobierno Cercano y Moderno; y iii) Perspectiva de Género en todas las acciones de la presente Administración.

Estas estrategias serán impulsadas por medio de la adopción de distintas líneas de acción que se describen a continuación y que buscan eliminar las barreras que frenan el desarrollo económico, político y social de nuestro país.

i) Democratizar la Productividad

Implica que el nuevo modelo de desarrollo urbano que impulse el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano*, deberá estar dirigido al aprovechamiento de todos los factores y ventajas que ofrecen las ciudades. La utilización eficiente del territorio nacional contribuirá a elevar la calidad de vida de las familias y a detonar la productividad.

Se pretende con ello, realizar una planeación adecuada de ciudades compactas y habitables; con opciones de vivienda bien localizada y adecuadas para los distintos ingresos de la población; con más y mejor espacio público, y con soluciones integrales de movilidad que dan prioridad al ciudadano y al medio ambiente, para contribuir a mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos.

El nuevo modelo de desarrollo urbano promoverá la sustentabilidad económica mediante el fomento de actividades económicas al interior de las ciudades y sus barrios, para que en la medida en que la población satisfaga sus necesidades de consumo básicas al interior de los barrios, se disminuya la necesidad de movilidad, el gasto en transporte y se contribuya al fortalecimiento económico del país.

En materia ambiental, la sustentabilidad será promovida mediante convenios de colaboración con la Conagua y Semarnat, estos convenios tienen el propósito

de generar instrumentos de regulación ambiental en los asentamientos humanos, así como la alineación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano con los Programas de Ordenamiento Ecológico. En el caso de la vinculación con Conagua, se busca promover el reconocimiento del ciclo integral del agua en los Programas de Desarrollo Urbano Municipales y de Centro de Población.

ii) Gobierno cercano y moderno

Esta línea se pretende dar cumplimiento mediante convenios de colaboración celebrados entre la coordinadora del sector, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública. Este eje si bien se refiere a la inclusión de las tecnologías de la información, tanto en espacios públicos como en el ejercicio de la función pública, su importancia para la consolidación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, reside en el cumplimiento de objetivo como mejorar la gestión pública, la rendición de cuentas, la optimización y asignación de presupuestos basados en resultados, entre otros.

iii) Igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres

Con la intención de promover la consecución de los objetivos del PND, la Sedatu asume de forma conjunta con las demás Secretarías el compromiso de impulsar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, como parte de su estrategia para que México alcance su máximo potencial.

En este sentido, para lograr una ciudad socialmente sustentable es necesario un cambio cultural, generar una sociedad en la que las personas se reconozcan y respeten, donde hombres y mujeres se vean, se traten y se conciben como pares; y donde prevalezca una cultura de derechos humanos, igualdad y no discriminación que permita la construcción de una sociedad inclusiva con una ciudadanía participativa.

Para tal efecto, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) a través de sus programas Hábitat y Rescate de Espacios Públicos promoverá la introducción o mejoramiento de infraestructura social y equipamientos, esta estrategia pretende que todos los ciudadanos y en especial las mujeres, tengan acceso a espacios públicos y ciudades dignas, seguras e incluyentes.

3 Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018

Por su parte, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano²¹ (PNDU) establece seis objetivos que promueven la transición hacia un modelo de desarrollo

²¹ Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014 – 2018, *Ob. Cit.*

sustentable e inteligente. Este nuevo modelo busca fomentar un crecimiento ordenado de las ciudades para hacer de ellas sitios en los que las distancias no representen una barrera para los ciudadanos. Ciudades productivas, en las que los ciudadanos aprovechen al máximo las ventajas de la urbanización y se genere un crecimiento compatible con la sustentabilidad ambiental y social.

Según el Plan Nacional de Desarrollo se deben buscar seis objetivos principales:

1 Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes

El desarrollo urbano en México se ha caracterizado por la expansión desordenada de sus áreas urbanas, lo que ha generado zonas marginadas, segregación habitacional y la ocupación irregular del suelo en las periferias.

Para combatir lo anterior y propiciar el desarrollo de ciudades densas, justas y sustentables es necesario reformar la legislación urbana, subordinar el interés privado a la función social del suelo, fomentar el uso intensivo del suelo intraurbano e incentivar la redensificación y el aprovechamiento de los predios intraurbanos baldíos y subutilizados.

Los desarrollos que se construyan en la periferia de las ciudades serán autorizados y financiados sólo de manera excepcional al seno de la Comisión Intersecretarial de Vivienda, mediante un mecanismo de certificación que garantice que cuenten con la infraestructura, servicios y empleos necesarios para ser sustentables.

2 Consolidar un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental

Para conseguir que las ciudades cumplan su función como centros de desarrollo y de bienestar es necesario que éstas sean sustentables. Debemos considerar a la sustentabilidad de una ciudad en un sentido amplio y no sólo como la convivencia armónica de ésta con su entorno; la ciudad es sustentable cuando considera factores sociales, económicos y ambientales.

Podemos hablar de una ciudad sustentable socialmente cuando su tejido social es fuerte, sus ciudadanos se apropian del espacio público y la estructura urbana facilita la convivencia armónica de una sociedad diversa; es sustentable económicamente cuando todos sus habitantes tienen acceso a oportunidades de desarrollo sin importar sus condiciones socioeconómicas y sus fuentes de empleo son robustas y diversas; y es sustentable ambientalmente cuando su desarrollo no compromete la disponibilidad de recursos naturales para las próximas generaciones y se da en armonía con el ecosistema.

3 Diseñar e implementar instrumentos normativos, fiscales, administrativos y de control para la gestión del suelo

Para contar con ciudades densas es necesario incentivar la ocupación de los baldíos intraurbanos, administrarlos eficientemente y procurar el acceso de toda la población demandante al mismo, especialmente el suelo requerido por los grupos sociales de menor ingreso y el suelo necesario para proveer a la ciudad de la infraestructura y equipamientos suficientes para el desarrollo de sus habitantes.

Por ello es necesario crear nuevos instrumentos para la reagrupación parcelaria, transferencia de potencialidades, reparcelación, polígonos de actuación y administración de plusvalías. En paralelo, es necesario crear instrumentos para generar reservas territoriales para el desarrollo de la ciudad, recuperar y aprovechar debidamente los derechos de vía y en general los inmuebles en manos del gobierno en sus tres ámbitos.

4 Impulsar una política de movilidad sustentable que garantice la calidad, disponibilidad, conectividad y accesibilidad de los viajes urbanos

Para impulsar con éxito la política nacional urbana y propiciar un entorno adecuado para una vida digna, es indispensable la construcción de ciudades que garanticen el derecho a un medio ambiente sano y el acceso a medios de transporte públicos en condiciones de seguridad y equidad.

Resulta indispensable transformar los hábitos de desplazamiento de los mexicanos a través de la implementación de proyectos de oferta y gestión de la demanda de los servicios de transporte público, así como de políticas que desincentiven el uso del automóvil y generen que sus usuarios utilicen medios de transporte masivo y no motorizado.

Fomentar la movilidad urbana sustentable, para romper el paradigma enfocado en aumentar la infraestructura destinada a vehículos particulares, facilitará el acceso de las personas a los bienes, servicios y equipamientos urbanos, mejorando con ello su calidad de vida, elevando su productividad, reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero y facilitando la adaptación de las ciudades al cambio climático.

5 Evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo y disminuir la vulnerabilidad de la población urbana ante desastres naturales

Año con año México está sujeto a diversos fenómenos naturales que pueden poner en riesgo a su población, por ello disminuir la vulnerabilidad de los mexicanos ante desastres naturales es una responsabilidad inalienable del Gobierno de la República.

Es imprescindible que el Gobierno de la República, a través de la Sedatu como rectora del territorio nacional y de los asentamientos humanos, realice

acciones que disminuyan el riesgo de la población localizada en zonas de riesgo y evite el asentamiento de hogares en zonas susceptibles a fenómenos naturales y en las que sus moradores o su patrimonio pueden sufrir algún daño.

6 Consolidar la Política Nacional de Desarrollo Regional a partir de las vocaciones y potencialidades económicas locales

Es necesario reconocer las vocaciones regionales para hacer políticas más eficientes que coadyuven a potencializar la región. En este sentido, las vocaciones son las detonadoras de los programas y estrategias que serán presentadas y concertadas entre los actores políticos, para poder, con su consentimiento, demandar y ejercer los recursos que detonen los proyectos contenidos en los programas de desarrollo regional.

IV El marco normativo en México

Como ya se dijo, la política nacional, se encuentra a cargo del Ejecutivo, sin embargo, llevar a cabo todos y cada uno de los lineamientos establecidos en los Planes y Programas nacionales, implica la consolidación de un sustento legal que regule y convierta en exigibles los anteriores proyectos, así, nos referiremos a continuación de la norma básica que el cumplimiento de los compromisos establecidos en la política nacional e internacional implican:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Planeación
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
- Otras: Ley de Aguas Nacionales y Ley de la Industria Eléctrica

1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Máximo cuerpo normativo de nuestro sistema jurídico, establece los principios y objetivos que guían a nuestra nación.

Dentro de los Derechos humanos que consagra la Carta Magna, el artículo 4 establece tres derechos básicos en materia de desarrollo urbano, declara en su párrafo quinto, el derecho que toda persona tiene a un medio ambiente sano para su desarrollo bienestar. El párrafo sexto, habla sobre el acceso, disposición y saneamiento del agua para consumo personal y doméstico de forma suficientes, salubre, aceptable y asequible. Finalmente el párrafo séptimo, establece el derecho de toda la familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

De cada uno de estos derechos, remite a la Ley secundaria que establecerá los instrumentos, apoyos, procedimientos que deberá regular cada uno de ellos.

Ahora bien, bajo los principios de democracia e inclusión, el artículo 25 Constitucional en su párrafo primero, establece que “al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales”.

Por otra parte el artículo 26, apartado A, de dicho ordenamiento, dispone la facultad del Estado para organizar un “Sistema de Planeación Democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”.

En cumplimiento de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 20 de mayo de 2013, el Gobierno de la República publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) ya referido en párrafos anteriores, mismo que es una combinación de ideario y programa quinquenal que presenta un panorama general del derrotero al que se quiere dar al país.

2 Ley de Planeación

Esta ley creada el 05 de enero de 1983 y modificada por última vez el 28 de noviembre de 2016, esta conformada por sólo 44 artículos y sus transitorios. Establece a través de su artículo 9 que las dependencias de la Administración Pública Centralizada, deberán planear y conducir sus actividades con perspectiva de género y con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea equitativo, integral y sustentable.

Bajo esta premisa, el artículo 16 del mismo ordenamiento, prevé la responsabilidad de las dependencias para elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector, los gobiernos de las entidades federativas, y las opiniones de los grupos sociales; así como asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República.

En el caso que nos ocupa, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, referido ya en el apartado anterior, integra el programa sectorial en desarrollo urbano, mismo que se encuentra debidamente armonizado con el Plan Nacional

de Desarrollo y los programas regionales que en cada entidad se determinen, así como los especiales como sería el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (PSDATU).

3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La presente ley recobra importancia en este rubro, a partir del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 02 de enero de 2013 y donde se transforma la Secretaría de la Reforma Agraria en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) quien asume todas las responsabilidades conferidas la extinta Secretaría; y de conformidad con lo establecido en los artículos 16 de la Ley de Planeación y 11 y 13 de la Ley General de Asentamientos Humanos, contribuye a la elaboración del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (PSDATU) y del Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), documentos que son el resultado de un amplio proceso de consulta y debate.

El Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (PSDATU) contiene objetivos, estrategias y líneas de acción que reflejan las actividades prioritarias y concretas que se llevarán a cabo en esta Administración, por los órganos y entidades que integran el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu). Dichos objetivos, estrategias y líneas de acción promueven el ordenamiento del territorio nacional mediante políticas que armonicen el crecimiento o surgimiento de los asentamientos humanos y centros de población; el desarrollo urbano con criterios uniformes respecto de la planeación, control y crecimiento con calidad de las ciudades y zonas metropolitanas del país; la planeación del desarrollo regional y; la modernización de los registros públicos de la propiedad y los catastros.

4 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

El cumplimiento de lo establecido en el PND, el PNDU y el PSDATU, se encuentra en concordancia con lo establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, creado el 28 de enero de 1998 y recientemente modificada según DOF del 24 de enero del 2017. Se encuentra conformada por 204 artículos y sus correspondientes transitorios, siendo una excelente herramienta en la defensa de los derechos establecidos en nuestra carta magna, y cuyo objetivo son la de vivir en un medio ambiente sano, la preservación, restauración y mejoramiento del ambiente, así como propiciar la coordinación y cooperación de los distintos niveles de gobierno de una manera activa en beneficio del medio ambiente.

Además, unifica y aclara los conceptos medioambientales y técnicos necesarios para entender y accionar el sistema de protección que implica esta ley, dado que prevé diversos niveles y procesos de uso de la ley, desde simples apercibimientos, y sanciones administrativas, hasta responsabilidades civiles o penales dependiendo de la gravedad del actuar observado, también existe la posibilidad de utilizar medios alternativos de resolución de conflictos, establece los criterios y el glosario necesario para comprender los alcances de la misma, establece las obligaciones de cada nivel de gobierno con respecto a la materia, de conformidad con la Constitución establece potestades, personalidad jurídica y procedimental respecto a la materia, la política ambiental que será base del ordenamiento y aprovechamiento territorial y usos adecuados de suelo, y explotación marina, lacustre o fluvial según corresponda, además de regular en su artículo 23 los asentamientos humanos y establecer los lineamientos de un uso razonable de los recursos.

Establece que actividades requieren una mayor supervisión o control por parte de la autoridad competente, en este caso la Secretaría de Medio Ambiente y recursos naturales, todo lo anterior deberá ser concatenado con los instrumentos jurídicos antes mencionados, al existir una fuerte correlación con todos ellos, puesto que se pretende una visión integral, autosustentable y que todas las partes encuentren apropiada. Por ello se requiere de planear con antelación, aprovechar todos y cada uno de los recursos tanto físicos como jurídicos y humanos para encontrar ese balance entre el hombre, su entorno y sus necesidades.

5 Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

También de reciente creación, mediante Decreto publicado en el DOF con fecha 28 de noviembre de 2016 y se reforma el artículo 3º de la Ley de Planeación, este último con el objeto de conceptualizar como planeación nacional de desarrollo “la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”.

Ahora bien, la Ley General de Asentamientos Humanos, contiene un total de 119 artículos y sus objetivos son de conformidad con lo establecido en su artículo 1º:

- I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos

Humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente;

II. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional;

III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación de la Fundación, Crecimiento, Mejoramiento, consolidación y Conservación de los Centros de Población y Asentamientos Humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos;

IV. Definir los principios para determinar las Provisiones, Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los Centros de Población, y

V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia.

Así, la presente ley contiene los principios que deberá regir la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos; las causas de utilidad pública, las formas de concurrencia entre los órdenes de gobierno, la coordinación y la concertación de atribuciones, federal, estatal, y municipal, los órganos de liberación, en este caso el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo urbano, los Consejos locales y municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano.

El sistema Nacional de Planeación del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano, el cual es una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva con el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, cuya estrategia de conformación con su artículo 24, deberá:

I. Identificar los sistemas urbano rurales y la regionalización que estructuran funcionalmente al país; asimismo, orientará la delimitación y caracterización de las zonas metropolitanas estratégicas para impulsar el desarrollo económico y reducir las disparidades regionales;

II. Plantear medidas para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades

productivas y del equilibrio entre los Asentamientos Humanos y sus condiciones ambientales;

III. Proponer lineamientos para la dotación de la infraestructura, equipamientos e instalaciones fundamentales para el desarrollo de las regiones y el país, y

IV. Plantear los mecanismos para su implementación, articulación intersectorial y evaluación.

Aunado a lo anterior, la Ley establece que deberá contener el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, los Metropolitanos y de Zonas Conurbadas. Se establece además los lineamientos para la regulación de propiedad en los centros de población, la Resiliencia urbana, prevención, reducción de riesgos en asentamientos humanos, y sobre la Movilidad.

6 Otras

Por último, pero igualmente importante que las anteriores y para tomarse en cuenta es el sistema nervioso y sanguíneo de una ciudad.

La Ley de Aguas Nacionales y la Ley de la Industria Eléctrica, ambas proporcionan un fluido vital, sin agua no podría haber los niveles de higiene que se tienen en la actualidad, y en teoría una zona que tiene asegurado el suministro de agua y electricidad es un enorme orgullo y un testamento de la capacidad y voluntad para mantener en buen equilibrio las necesidades crecientes de la ciudades contra la necesidad de cuidar el medio ambiente.

La Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del Artículo 27 constitucional, creada mediante Decreto del 01 de diciembre de 1992, con última reforma del 24 de marzo del 2016, establece cuales son las formalidades requeridas para la explotación, uso, aprovechamiento, distribución y control del agua en el territorio nacional, establece las medidas para su preservación en cantidad calidad y busca un desarrollo integral sustentable.

Nos habla de la Comisión nacional del agua, organismo que regula el vital líquido, señala el uso público que se le puede dar al agua, dependiendo del tipo de asignación. Establece la necesidad de eficientar y modernizar los servicios de agua doméstica y urbana, la denegación de servicio cuando por cuestiones climatológicas o de sequía hay que restringir el uso del agua para su conservación.

De igual manera, determina que el uso doméstico y el uso público urbano siempre serán preferentes sobre cualquier otro uso.

Así mismo establece los requisitos que deberán cumplimentarse para poder hacer uso de una concesión. Y establece que el uso del denominado uso público urbano. Y determinar que la responsabilidad recae en el nivel municipal para el ya mencionado uso público urbano.

No hay ciudad que pueda sobrevivir sin el uso oportuno de agua potable y alcantarillados correspondientes.

Así mismo no podría sobrevivir sin el uso de la corriente eléctrica. Para tal efecto, la reciente Ley de la Industria Eléctrica, reglamentaria de los artículos 25 párrafo cuarto, 27 párrafo sexto y 28 párrafo cuarto de la constitución, creada mediante Decreto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 11 de agosto de 2014.

Esta ley, promueve el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantiza su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, además de incentivar el uso de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes.

Es un área estratégica en la cual el estado mantendrá la titularidad aunque puede celebrar contratos con particulares en los términos que la ley presenta.

Del mismo modo incentiva el uso de nuevas tecnologías, las energías renovables, la radiación solar, la generación nuclear de la misma, etc.

Entre las reformas estructurales que el Presidente Peña Nieto decreto a partir de su entrada al poder, la presente al igual que las otras han causado múltiples críticas. En particular, se estima que con esta Ley se reduce la participación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) a una operadora de empresas privadas a quienes se les consenciona la generación y distribución de la energía eléctrica.

La justificación entre otras ha sido la de crear competitividad en la industria que traiga como beneficios mejores y más accesibles precios a la población, sin embargo, lo que se vislumbra es la privatización de la industria eléctrica y un monopolio extranjero, entre otros problemas que estamos por distinguir, como el laboral.

V Conclusiones

A pesar de la enorme complejidad de generar las leyes en la forma adecuada para que el país se mueva en la dirección adecuada, al ritmo adecuado considero que el ejecutivo ha generado una serie de políticas claras y lo suficientemente pensadas para lograr que el legislativo a su vez haya generado leyes que sin ser necesariamente las mejores, o las más claras, tienen en su conjunto una buena idea de las necesidades y los enfoques económicos y sociales que rodean a México. Con un poco visión a futuro y trabajo duro, los problemas que deberá enfrentar el país en el corto y mediano pueden ser solucionados, las herramientas normativas sientan las bases para lograr este objetivo.

La adopción de los principios internacionales debidamente aceptados e incorporados, la evolución y alcance de los tres poderes de gobierno, la inventiva y el deseo de superación de los gobernados, permiten vislumbrar mejores tiempos, siempre y cuando pensemos emprender con un apego a la legalidad.

El marco normativo en materia de desarrollo urbano es amplio y suficiente para lograr en un futuro contar con ciudades ordenadas, sostenibles, que permitan a los ciudadanos desarrollarse libre y felizmente. Ciudades que sean globalmente aceptadas y habitables.

Pensar en disminuir nuestros gastos energéticos a lo mínimo posible, concentrar la mirada en el futuro y tratar de innovar con inteligencia, cuidar la naturaleza, el agua, evitar en la medida de lo posible hacer uso desmedido de los insumos existentes y siempre buscar mantener un balance en nuestro ecosistema logrará que en un futuro no muy lejano tengamos una mejor calidad de vida.

Referencias

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos.

KOLBERT, Elizateth. Hosed. *New yorker*, 16 nov. 2009.

LEY de Aguas Nacionales.

LEY de la Industria Eléctrica.

LEY de Planeación.

LEY General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

LEY General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

LEY Orgánica de la Administración Pública Fedreal.

ONU. *The worlds citties in 2016*, Organización de las Naciones Unidas, consultada el 12 de Marzo de 2017.

ONU. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolución A/RES/70/1,14.

PLAN Nacional de Desarrollo 2013–2018. Gobierno de la República. México, 2012. En línea, consultado el 06 de abril de 2017 en: <<http://pnd.gob.mx/>>.

PROGRAMA de Ordenamiento Ecológico. Capítulo 2. Diagnóstico. Tlajomulco de Zúñiga. Gobierno del Estado de Jalisco. En línea, consultado el 8 de abril de 2017 en: <https://tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/documentos/poel/POET_TLJ_2_diagnostico.pdf>.

PROGRAMA Nacional de Desarrollo Urbano 2014–2018, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México, 20 de abril de 2014, En línea, consultado el 6 de abril de 2017, en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014>.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MARTÍNEZ GIL, José Pablo. Análisis de la normativa urbanística en México. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 119-143, jan./mar. 2018. DOI: 10.21056/aec.v18i71.826.
