

XXIV Seminario de Economía Urbana y Regional

Implicaciones de las reformas estructurales en el desarrollo urbano

***La nueva Ley General de Asentamientos Humanos y
Ordenamiento Territorial***

Víctor

Ramírez Navarro

30 de septiembre de 2014

Línea de tiempo...

Antecedentes

1976 Modificaciones a los artículos 27, 73 y 115 Constitucionales y expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos.

1982 Modificaciones a los artículos 115 Constitucional en materia municipal y expedición de la Ley Federal de Protección al Ambiente

1983 Modificaciones a los artículos 25, 26 y 28 Constitucionales y expedición de la Ley de Planeación y al artículo 4º en materia de vivienda.

1987 Modificaciones a los artículos 27, 73 y 115 Constitucionales y expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

1992 Modificaciones al 27 Constitucional y expedición de la Ley Agraria

1993 2a Ley General de Asentamientos Humanos.

1999 Modificaciones a los artículos 115 Constitucional en materia municipal.

2011 Modificaciones al artículo 1º Constitucional en materia de derechos humanos.

2012 Modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para crear la SEDATU

2014 Nueva Ley de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial !?

Las reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115 que posibilitaron la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos fueron expedidas hace casi 40 años.

En las instituciones del desarrollo urbano y regional muchas cosas han cambiado, pero otras permanecen igual.

Entre otros elementos:

- ❖ Se han sucedido una serie de cambios en la organización administrativa federal y de las entidades federativas (SAHOP, SEDUE, SEDESOL, SEDATU...)**
- ❖ Hemos recibido dos sendas leyes de Ley General de Asentamientos Humanos (1976 y 1993).**
- ❖ Un montón de nuevas leyes, planes, programas y organizaciones públicas en torno a la materia.**

Pese a ello (o más bien debido a ello), en nuestro país, la mayoría de las ciudades y metrópolis presentan un crecimiento desordenado irrefrenable y, al parecer, irreversible.

En buena parte del territorio nacional se han generado ciudades injustas, segregadas, costosas, disfuncionales e insustentables.

Las políticas públicas no han sido ajenas a ese proceso y, en buena medida han alentado ese crecimiento desordenado y sus procesos de sub-urbanización; produciendo mayores costos en la infraestructura y servicios y, en general, un deterioro y baja en la calidad de vida de los asentamientos humanos.

Igual se arrasan áreas con valores ambientales, que terrenos productivos, o se ocupan zonas de riesgo con complacencia y auspicio de los agentes públicos responsables.

Frente a estos procesos, las políticas y el marco legal del desarrollo urbano han sido francamente insuficientes:

- La legislación no reconoce derechos humanos básicos relacionados con la ciudad: vivienda, seguridad, accesibilidad a servicios, movilidad, espacio público, recreación... entre muchos otros.
- No se cuenta con un marco jurídico adecuado que permita el desarrollo, articulación y operación de los agentes públicos responsables.
- El sistema de planeación del desarrollo urbano tienen efectos muy limitados. Existe desconocimiento, descredito y corrupción.
- Existe un amontonamiento de sistemas de planeación que atienden la misma realidad socio-espacial (planeación del desarrollo, planeación de los asentamientos humanos, planeación ambiental), que carecen de armonía, acuerdo y coordinación.

- Existe desorden y desarticulación en la aplicación de los mecanismos de financiamiento e inversión para el desarrollo urbano.
- Las políticas de vivienda se han desarrollado de manera desarticulada con las políticas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio.
- Las políticas sobre regularización de la tenencia de la tierra siguen privando frente a la planeación de todo tipo.
- No hay instrumentos que distribuyan o equilibren las cargas y beneficios del desarrollo urbano.
- Hay ausencia de instrumentos efectivos para la participación social, provocado la desvinculación y el bajo interés de la ciudadanía en las decisiones de gobierno, sobre el desarrollo urbano de sus comunidades.

En suma, el diseño institucional y normativo ha sido ineficiente e insuficiente para enfrentar el problema urbano, regional y metropolitano de nuestro país.

Frente a estos y otros problemas, México requiere **UNA POLÍTICA DE ESTADO que permita detonar una amplia REFORMA URBANA** que privilegie el interés general y garantice la viabilidad de las ciudades y las metrópolis mexicanas en el futuro.

México ha quedado a la zaga del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, lo que ha sido un obstáculo para la consecución de otros objetivos, como el acceso de los grupos sociales más pobres a una vivienda, la reducción de la desigualdad social, económica y espacial, la competitividad económica de las ciudades, el combate a la pobreza urbana y la preservación del medio ambiente.

La preocupación para atender todos esos problemas y construir una política de estado proviene de los diversos ámbitos de la vida política y civil mexicana.

Existen avances significativos en diversos temas legislativos por parte de las legislaturas estatales, que hace patente el rezago de las leyes federales. Es el caso del reconocimiento y regulación del fenómeno metropolitano, la prevención de riesgo en los asentamientos humanos y, entre otros temas, el diseño de políticas para atender la problemática de los asentamientos irregulares.

Las leyes y códigos de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de los estados Aguascalientes, Colima, Hidalgo, Jalisco, México y Nuevo León, por citar solo algunas, así lo prueban.

Desde la perspectiva federal, hoy día se encuentran pendientes de dictamen diversos proyectos legislativos en materia urbana.

Tanto un proyecto de **Reforma Constitucional**, como 7 iniciativas para modificar la **Ley General de Asentamientos Humanos** e inclusive una para la aprobación de una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (ambos proyectos en el Senado 2011).

Por la dimensión e implicaciones de la materia, no basta con la creación de una nueva Secretaría, es solo el principio.

La Ley es parte constitutiva del Estado Moderno, del Estado de Derecho, reconoce los derechos fundamentales, organiza los poderes y crea las reglas para la creación y diseño de todas sus instituciones: políticas, económicas, sociales, ambientales, culturales...

Se requiere de un GOBIERNO EFICAZ:

El Estado solo encuentra su justificación en la solución de los problemas de la sociedad a la que sirve.

Propuesta de
Modificaciones Constitucionales

Modificaciones Constitucionales Propuestas

Artículo 4º. Reconocer los derechos a la ciudad

Todas las personas tienen derecho al disfrute de ciudades sustentables, productivas justas, democráticas, seguras y equitativas para el ejercicio pleno de sus derechos humanos, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

Alinear y universalizar el derecho a la vivienda **adecuada**

Artículo 27. Reconocer la función social de la propiedad

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, **preservando su función social y estableciendo los derechos y deberes de su uso y aprovechamiento...**

Modificaciones Constitucionales Propuestas

Artículo 73. Facultar al Congreso para expedir una Ley General de Planeación Nacional.

XXIX-D. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de planeación del desarrollo nacional y regional, económico y social, a que se refieren los artículo 25 y 26 de esta Constitución, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

Artículo 115. Reconocer el fenómeno metropolitano y asegurar la coordinación de las entidades públicas

En el caso de municipios cuyo territorio forme parte de una zona metropolitana, sus ayuntamientos y las autoridades federales y estatales, en el ámbito de sus atribuciones, **se deberán** coordinar para el desempeño de funciones y servicios de carácter metropolitano, con base en los instrumentos de planeación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, para alcanzar los objetivos del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial sustentable.

Modificaciones Constitucionales Propuestas

Artículo 115. Asegurar y alinear los impuestos inmobiliarios de los municipios a políticas distributivas y de desarrollo urbano.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Dichas contribuciones tendrán como objetivo una adecuada distribución de las cargas y beneficios que genera el desarrollo urbano, deberán actualizarse, ser progresivas y de apoyo a su hacienda para la atención de las funciones y servicios a que se refiere la fracción III de este artículo.

Propuesta de

**Nueva Ley General de Asentamientos Humanos y
Ordenamiento del Territorio**

LA NUEVA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- **Ampliar el alcance y denominación de la Ley General de Asentamientos Humanos para comprender y darle contenidos a la ordenación del territorio.**
- **Incorporar nuevos conceptos para la regulación de los asentamientos humanos y, en especial, para el fenómeno metropolitano, tales como: suelo estratégico, consolidación, zona metropolitana, entre otras.**
- **Otorgar atribuciones a los poderes de los tres ámbitos de gobierno para intervenir en el fenómeno metropolitano.**
- **Establecer las normas básicas conforme a las cuales se dará el reconocimiento jurídico, así como la regulación y ordenación de las zonas metropolitanas.**

PRESENTACIÓN

OBJETIVOS GENERALES DE UNA NUEVA LEY GENERAL

- **Reconocer a los planes metropolitanos como parte del sistema de planeación del desarrollo urbano y ordenación del territorio,** determinando una agenda y contenidos mínimos para atender su problemática.
- **Prever los mecanismos de concurrencia y coordinación de autoridades, así como los mecanismos de gestión y administración metropolitana y del desarrollo urbano** (consejos, institutos de planeación, observatorios, fondos, asociaciones intermunicipales, entre otros).
- **Definir los principios para el uso y aprovechamiento del suelo urbano, así como para una distribución equilibrada de las cargas y beneficios del desarrollo urbano** y el crecimiento de las ciudades.

PRESENTACIÓN

OBJETIVOS GENERALES DE UNA NUEVA LEY

- **Abrir la posibilidad que las legislaturas estatales puedan regular instrumentos jurídicos que en otros países han demostrado una probada eficacia para la gestión del territorio y ejecución de acciones urbanísticas** (asociaciones intermunicipales, reagrupamiento parcelario, evaluación de impacto urbano, polígonos de actuación, transferencia de derechos de desarrollo, entre otros).
- **Fortalecer la participación social en los procesos de planeación, ejecución y evaluación de planes y programas** urbanos y metropolitanos y ampliar los relativos a la información pública.

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

- Definir los **fundamentos y principios** del desarrollo urbano y la ordenación del territorio y establece que son de **utilidad pública**.
- Incorporar la política de **consolidación urbana** como eje estructurador de las ciudades mexicanas que implica la buena ocupación de los predios libres al interior de las ciudades, controlando el crecimiento periférico y desordenado.
- Reconocer la importancia de las **Zonas Metropolitanas de Interés Nacional**.

TÍTULO SEGUNDO

DE LA CONCURRENCIA Y COORDINACIÓN DE AUTORIDADES

- **Facilitar la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno** para implementar de forma adecuada la política nacional de desarrollo regional, urbano y metropolitano.
- **Establecer las facultades que le corresponden a los tres ámbitos de gobierno** para garantizar la coordinación, integralidad y visión de largo plazo del desarrollo de los asentamientos humanos.
- **Al ámbito federal**, le corresponde la coordinación y direccionamiento de la política nacional de desarrollo regional, urbano y metropolitano, garantizando los mecanismos adecuados para planificar, ordenar, definir y financiar dicha política.

TÍTULO SEGUNDO

DE LA CONCURRENCIA Y COORDINACIÓN DE AUTORIDADES

- **Al ámbito estatal**, le corresponde legislar la política de desarrollo regional, urbano y metropolitano en su delimitación territorial, así como apoyar los procesos de coordinación entre los municipios y participar en los de planeación y regulación de los centros de población, ejecutando, apoyando y coordinando proyectos de inversión y demás acciones relacionadas con el desarrollo regional, urbano y metropolitano.
- **Al ámbito municipal**, le corresponde la aplicación y puesta en práctica de los principios establecidos en la política nacional y estatal mediante los instrumentos de planeación correspondientes. Por lo tanto, le corresponde administrar el suelo y las zonificaciones, coordinarse y asociarse con otros municipios para planificar integralmente y fomentar el desarrollo en metrópolis y regiones, considerando la prestación de servicios, la ejecución de proyectos de inversión y aplicar todos los instrumentos necesarios que le permitan tener gestión de forma efectiva y adecuada su territorio, así como los usos y destinos del suelo.

TÍTULO TERCERO

DE LA PLANEACION DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DEL DESARROLLO URBANO

- **Definir la estructura del Sistema General de Planeación Territorial** (regional, urbano y metropolitano), partiendo de la necesaria concurrencia de los tres ámbitos de gobierno.
- **Establecer la Estrategia Territorial Nacional Inter-sectorial de largo plazo para garantizar la coordinación inter-sectorial e inter-gubernamental (se replicará en las entidades federativas),** como documento de planeación con **carácter de ley que será aprobada por el Congreso,** a la que se ceñirán las administraciones gubernamentales. Se elaborará una sola vez y se actualizará cada 10 años.

TÍTULO TERCERO

DE LA PLANEACION DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DEL DESARROLLO URBANO

- La **política nacional para el desarrollo de los asentamientos humanos** para cada administración se establecerá en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (emanará de la Estrategia Territorial Nacional).
- **Los planes y programas de desarrollo urbano deben ser el sustento territorial para la formulación de la planeación económica y social;** los sectores social y privado participarán en su formulación, modificación, evaluación y vigilancia. Por lo tanto, cualquier acción relacionada con el territorio deberá sujetarse a lo establecido en la planeación del desarrollo urbano.
- **La planeación territorial deberá enfocarse a un desarrollo integral, sustentable y eficiente,** buscando mitigar o eliminar los riesgos a la población.

TÍTULO CUARTO

DE LAS ÁREAS CONURBADAS Y ZONAS METROPOLITANAS

- **Reconoce la existencia y necesidad de un trato adecuado a los fenómenos de conurbación y metropolización.**
- Este reconocimiento , implica que **los gobiernos involucrados en dichos fenómenos, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada su desarrollo**, bajo el principio que se requiere planificar primero el todo (la conurbación / la metrópoli) y luego las partes (los municipios que las conforman).
- **Reconoce la importancia de las zonas metropolitanas en cuanto a su carácter estratégico y su magnitud, complejidad y alta densidad de las funciones y relaciones socio-espaciales que desarrollan.**
- Establece que la **delimitación de las zonas metropolitanas se ajustará a la Estrategia Territorial Nacional.**

TÍTULO CUARTO

DE LAS ÁREAS CONURBADAS Y ZONAS METROPOLITANAS

- **Definir los temas o materias eminentemente metropolitanos,** destacando: la planeación y ordenamiento del territorio; la infraestructura básica, la movilidad urbana sustentable y el transporte público; el suelo y las reservas territoriales; la consolidación urbana; el uso integral del agua; el ambiente, recursos naturales y residuos sólidos; la seguridad y protección civil; y los equipamientos que involucran a la seguridad nacional.
- **Establecen las bases para garantizar la coordinación metropolitana** - interestatal e intermunicipal- y para que la planeación y definición de políticas y estrategias de desarrollo metropolitana estén orientadas de forma adecuada.
- Definir las **instancias de coordinación de autoridades; de participación ciudadana, consultiva y deliberativa y, una instancia técnica de interés público para la planeación integral de conurbaciones y metrópolis.**

TÍTULO QUINTO

DE LAS REGULACIONES A LA PROPIEDAD EN LOS CENTROS DE POBLACIÓN Y LA GESTIÓN DEL SUELO

- **Establecer los principios que debe respetar el ejercicio del derecho a la propiedad, destacando su función social** y sujetando este a las provisiones, reservas, usos y destinos determinados por la autoridad competente en los instrumentos de planeación.
- **Establecer la existencia de áreas de suelo estratégico**, cuyos actos de aprovechamiento serán obligatorios en términos de dar, hacer o no hacer, aplicables tanto a la autoridad pública como a los propietarios o poseedores del suelo y desarrolladores e inversionistas.
- **Establecer criterios para que las reservas de expansión de los centros de población** correspondan a sus previsiones de crecimiento, evitando el crecimiento periférico indiscriminado y se prioriza la ocupación de predios vacíos y baldíos dentro de las ciudades.
- **Establecer la responsabilidad de los municipios de formular, aprobar y administrar la zonificación** de acuerdo con esta Ley.

Las propuestas

TÍTULO QUINTO

DE LAS REGULACIONES A LA PROPIEDAD EN LOS CENTROS DE POBLACIÓN Y LA GESTIÓN DEL SUELO

- **Determinar que la fundación de centros de población** solo se realizará en tierras susceptibles de desarrollo urbano y requerirá de decreto del Congreso Local.
- **Definir que las acciones de conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento de los centros de población, destacando la CONSOLIDACIÓN** orientada a hacer más compactas las ciudades y evitar su dispersión y fractura social, espacial y ambiental.
- **Establecer los principios para el uso y aprovechamiento del espacio público destacando que en su uso, aprovechamiento y custodia prevalecerá el interés general sobre el interés particular.** Se promoverá y asegurará, la equidad en su uso y disfrute; la libre circulación de todos; en el caso de los bienes de dominio público, serán inalienables; las autorizaciones para su ocupación serán temporales y para un uso definido; todos los habitantes tienen el derecho de denunciar acciones que atenten contra la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute del espacio público; los municipios vigilarán y protegerán la integridad del espacio público.

TÍTULO QUINTO

DE LAS REGULACIONES A LA PROPIEDAD EN LOS CENTROS DE POBLACIÓN Y LA GESTIÓN DEL SUELO

- **Determinar la obligatoriedad de que las autorizaciones y permisos de todo tipo para aprovechamiento del suelo consideren cesiones para vías locales, equipamientos colectivos y el espacio público necesario de acuerdo a las necesidades de la comunidad y en favor de los municipios.**
- **Diseñar una política integrada de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano, que asegure la función social de la propiedad y de la ciudad y la preeminencia del interés público frente al privado.**
- Definir los diversos principios sobre el suelo: **la distribución equitativa de las cargas y beneficios que genera el desarrollo urbano ; la rentabilidad social del suelo urbano y urbanizable sobre la particular, entre otros.**
- Considerar el **control de la especulación del suelo y estrategias integrales de suelo urbano, controlar los procesos de ocupación irregular y asegurar la disponibilidad de suelo para los diferentes usos y destinos que sean requeridos.**

Las propuestas

TÍTULO QUINTO

DE LAS REGULACIONES A LA PROPIEDAD EN LOS CENTROS DE POBLACIÓN Y LA GESTIÓN DEL SUELO

- Determinar que el **aprovechamiento e incorporación de áreas y predios ejidales o comunales dentro de los límites de centros de población para usos urbanos, se sujetarán a esta Ley y ocurrirá en tierras que no sean productivas ni de valor ambiental.**
- Fijar que para ejecutar los planes y programas se podrán **reagrupar propiedades**, de acuerdo a lo establecido en la legislación y en dichos planes y programas.
- **La regularización de la tenencia de la tierra será conducida por las entidades federativas** coordinadamente con el Gobierno Federal
- Establecer la necesidad de **diseñar, desde el gobierno, instrumentos fiscales y financieros para apoyar la producción social de vivienda y las necesidades de suelo y habitacionales de los grupos de menor ingreso.**

TÍTULO SEXTO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

- Definir que **constituye un derecho y deber ciudadano informarse y conocer de las disposiciones de planeación urbana y uso del suelo que regulan el aprovechamiento en sus propiedades, barrios y colonias;** de la misma forma que los ciudadanos tendrán el derecho de reunirse y organizarse para la representación y defensa de sus intereses con relación al desarrollo urbano.
- Establecer que **la participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá, la formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes y programas** de desarrollo urbano, de áreas conurbadas y de zonas metropolitanas.
- Determinar que a **la generación y provisión de información respecto al desarrollo urbano como un derecho ciudadano y una obligación de la autoridad pública y se crea el Sistema Nacional de Información en la materia.**

TÍTULO SEXTO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Definir como instancias de participación social, consultivas y deliberativas, en el desarrollo urbano las siguientes:

- El Consejo Nacional para el Desarrollo Urbano;
- Los Consejos Estatales de Desarrollo Urbano;
- Los Consejos para el Desarrollo Metropolitano y los Consejos para el Desarrollo de Áreas Conurbadas;
- Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano;
- Los Observatorios Urbanos;
- Las Asociaciones de Vecinos constituidas conforme a las leyes en la materia;
- Las Asociaciones que se constituyan en torno a temas relacionados con la visión integral del desarrollo urbano y de la vida en los centros de población.

Las propuestas

TÍTULO SÉPTIMO DEL FOMENTO AL DESARROLLO URBANO

- Establecer que los tres ámbitos de gobierno **fomentarán la coordinación pública-privada para concertar acciones e inversiones** para aplicar los planes y programas; para canalizar inversiones, para satisfacer las necesidades complementarias de infraestructura, equipamiento y servicios y en general, para mejorar la gestión del desarrollo urbano.
- Determinar que **las entidades federativas y los municipios utilizarán como instrumentos de fomento al desarrollo urbano los impuestos territoriales:** predial, trasmisión de la propiedad, captura de plusvalías; igualmente, los fideicomisos para administrar aprovechamientos inmobiliarios, pago de servicios ambientales, entre otros mecanismos.
- Determinar que **la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría a cargo del desarrollo urbano, tomarán las medidas para que las instituciones de crédito no autoricen operaciones contrarias a la legislación y a los planes o programas de desarrollo urbano.**

TÍTULO OCTAVO DEL CONTROL DEL DESARROLLO URBANO

- **Establecer consecuencias por incumplimiento de planes y programas o por acciones contrarias a estos.**
- Las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, promoverán la **creación de procuradurías estatales, fiscalías u otros órganos especializados para la verificación, vigilancia y procuración de justicia en materia de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio.**
- **Reforzar la legalidad, previendo que no surtirá efecto ningún acto, convenio o contrato que contravenga los principios de la Ley, teniendo consecuencias legales para los responsables.** Dicho principio aplica igual a las licencias, permisos o autorizaciones que contravengan la planeación del desarrollo urbano.
- En la realización de construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo y otros que contravengan estas disposiciones, **los afectados tendrán derecho a exigir las medidas de resarcimiento y sanciones procedentes.**

Las propuestas

GRACIAS

Lic. Víctor Ramírez Navarro

victorramireznavarro@gmail.com

2014