

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

El nuevo marco legal de los asentamientos humanos, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano en México

Documento de trabajo núm. 245



Abril 2017

www.diputados.gob.mx/cesop



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Información que fortalece
el quehacer legislativo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Marcelo de Jesús Torres Cofiño
Director General

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnico

Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Roberto Candelas Ramírez
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Santiago Michele Calderón Berra
Heriberto López Ortiz
Rafael Eduardo Villarreal Ordóñez
Giovanni Jiménez Bustos
Investigadores

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Erika Martínez Valenzuela
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Elizabeth Cabrera Robles
Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Agustín Munguía Romero
Ricardo Ruiz Flores
Guillermina Blas Damián
Nora Iliana León Rebollo
Alejandro López Morcillo
Apoyo en Investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

El nuevo marco legal de los asentamientos humanos, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano en México

Salvador Moreno Pérez¹

Contenido	Pág
Introducción	2
1. El desarrollo urbano y ordenamiento territorial en México	3
2. Ley General de Asentamiento Humanos	5
3. El nuevo marco jurídico de los asentamientos humanos, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano	6
4. Reacciones sobre la LGAHOY y DU	23
5. Comentarios finales	26

¹ Investigador de la Dirección de Estudios Sociales del CESOP. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

El nuevo marco legal de los asentamientos humanos, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano en México

Introducción

El organismo Hábitat de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su más reciente informe sobre ciudades da cuenta del crecimiento urbano. Destacó que en 2015, 54% de la población mundial vivía en zonas urbanas; la urbanización se ha dado en forma diferenciada entre regiones. En años recientes los países africanos han experimentado niveles de urbanización mayores que los países europeos. ONU Hábitat proyecta que para 2030 la población urbana en los países en desarrollo se duplicará, mientras que el área cubierta por ciudades se triplicaría; ello incrementará el consumo no sólo de suelo, sino también de energía y emisiones de efecto invernadero.²

Al igual que en el resto del mundo, desde el siglo pasado se ha desarrollado en México un rápido proceso de urbanización e industrialización y más recientemente un acelerado crecimiento metropolitano y megalopolitano, fenómenos que son preocupaciones principales del Estado. De esta manera, el elemento jurídico juega un papel importante para regular las funciones estatales en estas materias y sus relaciones con el sector social y privado.³

En 1976 se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) como base jurídica de la planeación urbana y la regulación de la propiedad. Antonio Azuela afirma que la concepción de la propiedad que anima dicha legislación corresponde a la ideología del Estado mexicano posrevolucionario, cuya expresión más importante es el artículo 27 constitucional. El régimen establecido en dicho artículo gira en torno a la idea de que la nación es propietaria “originaria” del territorio nacional, y toda forma de propiedad privada es una derivación de la propiedad originaria, la cual se encuentra subordinada a los intereses generales de la nación.⁴

² ONU-Hábitat, *World Cities. Report 2016. Urbanization and Development. Emerging Futures*, Nairobi, Kenya, 2016, pp. 6-7.

³ Gabriela Sánchez Luna, “El urbanismo, la ciudad y su tratamiento jurídico”, en www.ijj.unam.mx (5 de abril de 2017).

⁴ Antonio Azuela de la Cueva, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, México, 1989, p. 28.

En su momento, la LGAH fue reconocida como un importante mecanismo para la institucionalización de la política pública en materia de desarrollo urbano, territorial y regional. Además, estableció la coordinación intergubernamental en la planeación para regular los procesos de urbanización.

En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo exponer y comentar los principales cambios introducidos por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOT y DU) promulgada en 2016 y que sustituyó a la LGAH. Para ello el documento se divide en cinco apartados. En el primero se presenta un diagnóstico general sobre el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en México; en el segundo se describe la LGAH; en el tercero se revisan los principales cambios impulsados por la LGAHOT y DU; en el cuarto se exponen algunas reacciones sobre la nueva legislación, y por último se hacen algunos comentarios finales y se mencionan los pendientes en la materia.

1. El desarrollo urbano y ordenamiento territorial en México

En los albores del siglo XXI México es una nación altamente urbanizada; no obstante, el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 reporta que de la superficie continental (1'959,248 km²), más de un millón de km² (51%) son tierras de propiedad social en las que viven más de 25 millones de mexicanos y se integran por 31,893 núcleos agrarios (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Núcleos agrarios

<i>Núcleo agrario</i>	<i>Número</i>
Ejidotes	29,533
Comunidades	2,360
Total	31,893

Fuente: Secretaría de Gobernación, *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018*, Diario Oficial de la Federación, 16 de diciembre de 2013, México, p. 66.

La misma fuente indica que el catálogo del Sistema Urbano Nacional 2012 identificó 384 ciudades de más de 15 mil habitantes, 59 zonas metropolitanas, 78

conurbaciones y 247 centros urbanos. En esas 384 ciudades habitan 7 de cada 100 mexicanos.⁵

El programa sectorial citado da cuenta de la existencia de dos dimensiones territoriales: por un lado, un México agrario, compuesto por pequeñas localidades rurales, que ocupa más de la mitad del territorio y concentra una gran riqueza natural y, por otra parte, un México con alta concentración de población en zonas urbanas con mayor acceso a servicios, infraestructura y comunicaciones.

No obstante del crecimiento y la oportunidad que representan, las metrópolis mexicanas enfrentan un estado de crisis, ya que en ellas se presentan altos niveles de segregación, carencia de sustentabilidad, riesgos de baja productividad e incremento en las problemáticas urbanas como: inadecuada disposición de residuos sólidos; ineficiencia de los sistemas de transporte público; limitada cobertura de seguridad pública; expansión descontrolada de suelo urbano y problemas ambientales.⁶

La Sedesol, en su diagnóstico sobre el crecimiento de las ciudades, reconoció que en algunos casos la expansión desordenada se generó a partir de asentamientos irregulares en zonas de riesgo, no aptas para el desarrollo urbano y cuyo resultado es la precariedad, irregularidad y falta de equipamiento. Otros factores han sido la debilidad de los instrumentos de planeación.⁷

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) señala que uno de los graves problemas tanto en el sector rural como en el urbano es la pobreza. En su medición más reciente señala que la pobreza extrema (población que padece tres o más carencias sociales y cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar mínimo) históricamente ha tenido un rostro rural; sin embargo, en la actualidad nuestro país es predominantemente urbano y la

⁵ Sedatu, *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018*, Diario Oficial de la Federación, lunes 16 de diciembre de 2013, México.

⁶ Pedro Daniel Guzmán Gil y Teresa Becerril Sánchez, "La gestión metropolitana como estrategia para fomentar el desarrollo urbano en la zona metropolitana de Toluca", ponencia presentada en *La planeación del desarrollo urbano y regional en México. A cuatro décadas de la Ley General de Asentamientos Humanos*, Instituto de Investigaciones Económicas, 25 al 27 de mayo, México, 2016.

⁷ Sedesol, *La expansión de las ciudades 1980-2010*, México, p. 8.

concentración demográfica en las ciudades y zonas metropolitanas ha traído consigo fenómenos de exclusión, desigualdad, desempleo y pobreza.⁸

La misma institución reportó que en 2012 la pobreza en las localidades urbanas afectaba a 36.6 millones de personas, que representan 68.6% de la población en situación de pobreza. En tanto que la población en pobreza extrema en localidades rurales (5.8 millones) fue ligeramente mayor que en localidades urbanas (5.7 millones).

2. Ley General de Asentamiento Humanos

Sin lugar a dudas la historia de la legislación en cuanto a la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México tiene varios siglos. En este apartado sólo nos ocupamos de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) que se promulgó en 1976 y que fue derogada en 1993 al incorporar ajustes necesarios para adecuar la planeación del desarrollo y la planeación urbana.

La LGAH de 1993 define lo que se entiende por centro de población, desarrollo urbano, desarrollo regional, ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, destinos, provisiones, reservas y usos (ver anexo 1).

La LGAH establece las atribuciones que le corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social, las entidades federativas y los municipios. En lo que se refiere a la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, señala que dicha planeación forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El ordenamiento indica los diferentes planes y programas a través de los cuales se lleva a cabo la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y los centros de población.

En 1994 se adicionaron algunos artículos relacionados con la construcción y adecuación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos para

⁸ Coneval, *Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México*, México, 2014, www.coneval.gob.mx (5 abril de 2014).

garantizar la seguridad, el libre tránsito y la accesibilidad requeridos por las personas con discapacidad.

3. El nuevo marco jurídico de los asentamientos humanos, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano

Antecedentes (proceso legislativo)

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOT y DU) promulgada en 2016, fue resultado de un largo proceso de construcción a lo largo de tres legislaturas. La iniciativa surgió en la LXI Legislatura. La discusión, análisis y redacción incluyó una mesa interparlamentaria donde se involucraron 10 comisiones; se llevaron a cabo diferentes foros regionales. Dichos trabajos culminaron con la propuesta de Ley.⁹

En la LXII Legislatura se le dio continuidad al proceso de consulta y redacción con un grupo de trabajo liderado por los senadores integrantes de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, así como por investigadores de diferentes instituciones académicas, con la participación de representantes de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), entre otros.

Todos ellos actualizaron y depuraron la propuesta original; el proceso concluyó el 9 de diciembre de 2014 con un dictamen que expediría “La Ley General de las Ciudades y el Territorio.”

En 2015, por acuerdo del Senado y la Sedatu, se retomó dicho dictamen y se procedió a realizar la última revisión, que culminó con la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y se abrogó la Ley General de Asentamientos Humanos.

El dictamen se aprobó en la Cámara de Senadores en la sesión de Pleno el 29 de septiembre de 2016 y se turnó a la Cámara de Diputados, donde la minuta

⁹ Alfonso Iracheta Cenecorta, *Memoria. Foro Nacional. Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial en México*, Cámara de Diputados, México, 2013.

fue aprobada en la sesión del 12 de octubre de 2016, con 280 votos a favor y 31 en contra.

Al siguiente día, en la sesión del jueves 13 de octubre, concluyó el proceso legislativo en la Cámara de Senadores, donde se aprobó con 81 votos en pro, y 4 en contra. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOT y DU) se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de octubre de 2016.

Antes de ser publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, representantes del gobierno mexicano participaron en la conferencia Hábitat III en la ciudad de Quito, Ecuador, entre el 17 y 20 de octubre de 2016 con el objetivo de posicionar al país en la nueva agenda urbana.

Un documento de la Sedatu indica que para México “el siglo XXI es el siglo de la Reforma Urbana”, y destaca la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y de Desarrollo Urbano por el Poder Legislativo con nuevos principios como el derecho a la ciudad e instrumentos para la planeación, prevención de riesgos, coordinación metropolitana y ordenamiento del territorio.¹⁰

A continuación se describen los objetivos y los principales cambios introducidos por la nueva legislación urbana.

Objetivos y principios rectores de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y de Desarrollo Urbano

La LGAHOT y DU tiene cinco objetivos básicos:

- 1) Fija 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.
- 2) Establece 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.

¹⁰ Sedatu, *México en Hábitat III*, México, 2016, www.sedatu.gob.mx (4 de abril de 2017).

- 3) Fija 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. Garantiza la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos.
- 4) Define 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.
- 5) Propicia 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. 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.

Los principios rectores de la LGAHOY y DU hacen referencia, por lo menos en el papel, al derecho a la ciudad, la equidad y la inclusión, el derecho a la propiedad urbana, la participación social, la protección del espacio público, la sustentabilidad y el derecho universal a la movilidad.

En el Cuadro 2 se pueden observar a detalle los principios que guiarán la regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y ordenación territorial.

Cuadro 2. Principios rectores de la LGAHOT y DU

<i>Principios rectores:</i>	<i>Definición</i>
1) Derecho a la ciudad.	Garantizar a todos los habitantes de un asentamiento humano o centros de población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos reconocidos por las leyes.
2) Equidad e inclusión.	Garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad, en contra de la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos. Respeto de los derechos de los grupos vulnerables, la perspectiva de género y que todos los habitantes puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura y

<i>Principios rectores:</i>	<i>Definición</i>
	actividades económicas de acuerdo con sus preferencias, necesidades y capacidades.
3) Derecho a la propiedad urbana.	Garantizar los derechos de propiedad inmobiliaria con la intención de que los propietarios tengan protegidos sus derechos y responsabilidades. El interés público prevalecerá en la ocupación y aprovechamiento del territorio.
4) Coherencia y racionalidad.	Adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos.
5) Participación democrática y transparencia.	Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para lograrlo se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública.
6) Productividad y eficiencia.	Fortalecer la productividad y eficiencia de las ciudades y del territorio como eje del crecimiento económico, a través de la consolidación de redes de vialidad y movilidad, energía y comunicaciones, creación y mantenimiento de infraestructura productiva, equipamientos y servicios públicos de calidad. Maximizar la capacidad de la ciudad para atraer y retener talentos e inversiones, minimizando costos y facilitar la actividad económica.
7) Protección y progresividad del espacio público.	Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciadas por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos. En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes.
8) Resiliencia, seguridad urbana y riesgos.	Fortalecer todas las instituciones y medidas de prevención, mitigación, atención, adaptación y resiliencia, que tengan por objetivo proteger a las personas y su patrimonio frente a los riesgos naturales y antropogénicos, así como evitar la ocupación de zonas de alto riesgo.
9) Sustentabilidad ambiental.	Promover el uso racional del agua y de los recursos naturales renovables y no renovables, para evitar comprometer la capacidad de futuras generaciones. Evitar rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas y que el crecimiento urbano ocurra sobre suelos agropecuarios de alta calidad, áreas naturales protegidas o bosques.
10) Accesibilidad universal y movilidad.	Promover la accesibilidad universal que genere cercanía y favorezca la relación entre diferentes actividades urbanas con medidas como la flexibilidad de usos del suelo compatibles y

<i>Principios rectores:</i>	<i>Definición</i>
	densidades sustentables, un patrón coherente de redes viales primarias, la distribución jerarquizada de los equipamientos y una efectiva movilidad que privilegie las calles completas, el transporte público, peatonal y no motorizado.

Fuente: elaboración propia con base en Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Una de las críticas que se le hacían a la LGAH de 1993 es que carecía de una dimensión humana; es decir, no reconocía los derechos humanos fundamentales como: calidad de vida, vivienda digna, seguridad, accesibilidad a servicios urbanos y espacio público. También que no había una clara concepción de la planeación y regulación del ordenamiento territorial centrada en las personas.¹¹

Aspectos conceptuales

Desde una simple revisión de los conceptos que se incorporan a la LGAHOT y DU es posible vislumbrar las principales preocupaciones en las nuevas materias de regulación (ver anexo 2).

Uno de los primeros conceptos contemplados en la nueva legislación es el de *Acción urbanística*, definida como las actividades tendientes al uso o aprovechamiento del suelo dentro de “áreas urbanizadas” o “urbanizables”.

El “área urbanizable” es el territorio para el crecimiento urbano y el “área urbanizada” es el territorio ocupado por los asentamientos humanos con redes de infraestructura, equipamientos y servicios.

Un nuevo concepto es el de *barrio*, como una zona urbanizada de un centro de población dotado de identidad y características propias. Así como el de *desarrollo metropolitano*, como proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y

¹¹ Arianne Berenice Reséndiz Flores, “La ausencia de la escala humana en el ordenamiento territorial: crítica a la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 y aproximación al debate actual por el derecho a la ciudad rumbo a Hábitat III para repensar la legislación”, en *La planeación del desarrollo urbano y regional en México. A cuatro décadas de la Ley General de Asentamientos Humanos*, Instituto de Investigaciones Económicas, 25 al 27 de mayo, México, 2016.

ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas. Es uno de los cambios más importantes.

Como parte del desarrollo metropolitano está la *densificación*, definida como una acción urbanística, cuya finalidad es incrementar el número de habitantes y la población flotante por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras. Es otro de los conceptos recientes y que derivan de una situación de escasez de reservas territoriales para la urbanización sustentable y ordenada del territorio.

El *espacio público*, definido como áreas, espacios abiertos o predios de los asentamientos humanos destinados al uso, disfrute o aprovechamiento colectivo, de acceso generalizado y libre tránsito, no se contemplaba en el viejo ordenamiento.

La importancia de ese concepto reside en lo que los urbanistas han denominado “derecho a una ciudad”, entendida como aquella que se constituye como una comunidad política municipal que asegura condiciones adecuadas de vida, que procura la convivencia entre los habitantes, con la capacidad de disponer de espacios y recursos para la práctica de una ciudadanía activa.¹²

Más importante que los conceptos anteriores sin duda es la “Gestión integral de riesgos”, entendida como el conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos para fortalecer las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad.

Aquí el concepto de *resiliencia* es de uso reciente y se refiere a la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesta a un peligro para resistir, asimilar, adaptarse y recuperarse de sus efectos en un corto plazo y de manera eficiente, a través de la preservación y restauración de sus estructuras básicas y funcionales, para lograr una mejor protección futura y mejorar las medidas de reducción de riesgos.

Las megalópolis son entendidas como un sistema de zonas metropolitanas y centros de población y sus áreas de influencia, vinculados de manera estrecha

¹² Carta- Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad, citado en “Exposición de motivos”, Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, *Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República, 13 de septiembre de 2016.

geográfica y funcionalmente. Estudiosos en la materia ven el proceso de megalopolización del país como una de las tendencias de los modernos procesos de urbanización.

En ese sentido la movilidad urbana juega un papel primordial en la planeación y diseño de las ciudades. En el nuevo marco legal se entiende la “movilidad” como la capacidad, facilidad y eficiencia de tránsito o desplazamiento de las personas y bienes en el territorio; se prioriza la accesibilidad universal, así como la sustentabilidad de la misma.

La concurrencia de los diferentes niveles de gobierno

La concurrencia de los diferentes niveles de gobierno en ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano son materias de gran impacto. A continuación se hace un esquema con las principales atribuciones, según el nivel de gobierno.

Cuadro 4. Concurrencia entre órdenes de gobierno

<i>Aspectos</i>	<i>Federación</i>	<i>Estados</i>	<i>Municipios</i>
Asentamientos humanos	Formulación y conducción de la política nacional	Legislación Protección de los derechos humanos	Prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares.
Ordenación territorial y desarrollo urbano	Formulación de la Estrategia nacional	Legislación Protección de los derechos humanos Aplicar y ajustar Aprobar y administrar su programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Coordinarse con los demás niveles de gobierno.	Formular y ejecutar en el ámbito de su competencia.
Infraestructura, equipamiento y servicios metropolitanos	Planeación y promoción	Apoyar a los municipios que lo soliciten, en la administración de los	Prestar los servicios públicos municipales.

<i>Aspectos</i>	<i>Federación</i>	<i>Estados</i>	<i>Municipios</i>
		servicios públicos municipales.	
Equipamiento, infraestructura, medio ambiente	Lineamientos	Constitución y administración de reservas territoriales, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.	No tiene.
Desarrollo urbano sostenible	Implementación de sistemas	Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio, las cuales deberán estar incluidas en los planes de desarrollo urbano.	Expedir autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y sus correspondientes reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios.
Suelo urbano	Programas para satisfacer necesidades de suelo urbano	Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, los planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal. Constitución y administración de reservas territoriales.	Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del municipio. Regularización de la tenencia de la tierra urbana Participar en la creación y administración del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano.
Desarrollo regional, urbano y rural	Planear, diseñar, promover y evaluar mecanismos de financiamiento. Construcción de obras de infraestructura. Formular y ejecutar el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.	Dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos. Imponer sanciones administrativas.	Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población. Convenios de asociación con otros municipios. Imponer sanciones administrativas.
Zonas Metropolitanas y conurbadas	Delimitación y planeación. Emitir los criterios y lineamientos normativos.	Legislar Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los programas municipales de desarrollo urbano y	Planeación y regulación

<i>Aspectos</i>	<i>Federación</i>	<i>Estados</i>	<i>Municipios</i>
		de conurbaciones o zonas metropolitanas. Participar en la planeación y regulación.	
Institutos de planeación, observatorios ciudadanos, consejos participativos y otras estructuras institucionales y ciudadanas	Proponer la creación.	Establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación	Crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de desarrollo urbano.
Fundación de Centros de Población	Proponer a entidades federativas	Promover y decretar a partir de propuestas de la Sedatu y municipio.	Promover y ejecutar acciones, inversiones y servicios públicos para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
Sistema de información territorial y urbano	Crear y administrar	No tiene.	Solicitar la incorporación de los planes y programas de desarrollo urbano y sus modificaciones en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la Secretaría.
Normas oficiales mexicanas	Expedir	No tiene.	No tiene.
Coordinación y concertación con organismos públicos y privados.	Promoción	Participación.	Participación.
Órganos deliberativos y auxiliares	Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Los consejos estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Las comisiones metropolitanas y de conurbaciones.	Los consejos municipales de desarrollo urbano y vivienda de ser necesarios.

Fuente: elaboración propia con base en la LGAHOT y DU.

Con respecto a la concurrencia de los niveles de gobierno, se puede concluir que se mantiene la visión centralista donde la Federación diseña, programa y emite los lineamientos generales de la planeación nacional de los asentamientos humanos, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.

En tanto que las entidades federativas legislan, analizan y califican la congruencia y vinculación de la planeación federal con la planeación estatal, los

programas municipales de desarrollo urbano y de conurbaciones o zonas metropolitanas.

Los municipios tienen facultades sustantivas con relación al ordenamiento territorial y desarrollo urbano; entre las más importantes destacan la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares; prestar los servicios públicos municipales; regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población; regularización de la tenencia de la tierra urbana; formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y llevar a cabo convenios de asociación con otros municipios, entre las más importantes.

La participación ciudadana

La creación de los órganos deliberativos y auxiliares permite la participación ciudadana en la planeación del ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como la creación de nuevos centros de población. La Ley establece un órgano deliberativo por cada nivel de gobierno.

De entre las múltiples facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se pueden mencionar la de conocer, analizar y formular propuestas sobre el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial; conocer y opinar sobre el proyecto de programa nacional de ordenamiento territorial y sus informes anuales de ejecución; conocer, opinar y proponer cambios en las políticas públicas, programas y acciones de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano que la Sedatu formule; conocer y opinar los lineamientos, acuerdos y normas oficiales mexicanas; conocer y opinar los convenios de zonas metropolitanas; sobre creación de nuevos centros de población.

Además del conocimiento y la formulación de opiniones sobre las materias, el Consejo Nacional también puede proponer cambios en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como los criterios para la planeación y ejecución

de las políticas y programas de desarrollo urbano en los ámbitos federal, regional, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales, entre las más importantes.

No obstante la relevancia y facultades que tiene el Consejo Nacional, la participación será a título honorífico, por lo que sus integrantes no percibirán retribución o contraprestación alguna. La ley no especifica cómo se integrará, sólo que lo designará el titular de la Sedatu, pero no establece cuántos funcionarios lo integrarán ni quiénes.

En el ámbito estatal y municipal, para asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano, conforme al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional previsto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley establece que las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, conformarán los siguientes órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural:

- a) Los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;
- b) Las Comisiones Metropolitanas y de Conurbaciones, y
- c) Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda, de ser necesarios.

Al igual que el Consejo Nacional, los integrantes participarán de forma honoraria y podrán proponer y opinar en materia de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.

Los órganos mencionados podrán, además, evaluar periódicamente los resultados de las estrategias, políticas, programas, proyectos estratégicos, estudios y acciones específicas en la materia pero, como se mencionó, sin recursos económicos para llevar a cabo esa importante actividad.

El Sistema General de Planeación

La Ley establece el Sistema General de Planeación Territorial, misma que se integra por cinco programas: 1) La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial; 2) Los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; 3) Los Programas de Zonas Metropolitanas o Conurbaciones; 4) Los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, y 5) Los Planes o Programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.

Dentro del sistema de planeación territorial las zonas metropolitanas tienen un lugar destacado, en comparación con la legislación anterior. Así, en el nuevo ordenamiento, se contempla la obligatoriedad de los diferentes niveles de gobierno en cuanto a su delimitación y constitución.

Una vez constituida la zona metropolitana, se constituirá una comisión de ordenamiento, que tendrá carácter permanente y estará integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada municipio que lo integre, así como un representante de la Sedatu, quien lo presidirá; funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

La comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la Zona Metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal. La legislación establece que es de interés metropolitano: la planeación del ordenamiento del territorio; la infraestructura vial, tránsito y movilidad; suelo y reservas; la densificación; políticas habitacionales y equipamiento; espacio para desarrollo industrial; gestión integral del agua; preservación y restauración de equilibrio ecológico; gestión integral de los residuos sólidos; la mitigación y resiliencia ante riesgos; infraestructura de carácter estratégico y de seguridad; la movilidad y seguridad pública, entre las más importantes.

Un capítulo aparte mereció la gobernabilidad en las metrópolis, para lo cual establece que los mecanismos y los instrumentos serán de carácter obligatorio para

asegurar la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

Para la gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se crea una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación con la participación de los tres niveles de gobierno. La comisión se encargará de coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Dicha comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno.

Además de la comisión se crea un consejo consultivo de desarrollo metropolitano que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas.

De alguna forma estas instancias metropolitanas ya existen para la obtención de recursos del “fondo metropolitano”. Las reglas de operación del fondo mandatan la existencia de estas figuras. Aunque la ley no especifica si éstas instancias sustituyen o duplican a las existentes.

La regulación a la propiedad en los centros de población es una de las materias fundamentales de la nueva ley. Al respecto establece que los planes o programas municipales de desarrollo urbano señalarán las acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como la zonificación correspondiente.

Los planes establecerán los mecanismos que permitan la instrumentación de sus principales proyectos, tales como constitución de reservas territoriales, creación de infraestructura, equipamiento, servicios, suelo, vivienda y espacios públicos, entre otros.

La LGAHOY y DU también establece que la fundación de centros de población deberá realizarse en tierras susceptibles para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y respetando primordialmente las áreas naturales protegidas, el patrón de asentamiento humano rural y las comunidades indígenas.

El papel que juegan los municipios es fundamental en la zonificación primaria y secundaria, ya que a ellos corresponde formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio; las reservas territoriales; la identificación y medidas para la protección de las zonas de salvaguarda y derechos de vía, especialmente en áreas de instalaciones de riesgo o sean consideradas de seguridad nacional, compensando a los propietarios afectados por estas medidas, entre las más importantes.

Prevención de riesgos

La resiliencia, prevención de riesgos y movilidad son materias que no estaban contempladas en la legislación anterior. Sobre la gestión integral de riesgos, la LGAHOY y DU prevé que la legislación local establecerá las estrategias pertinentes.

Asimismo, mandata que cuando no exista regulación expresa, las obras e instalaciones deberán contar con estudios de prevención de riesgo, tomando en cuenta su escala y efecto: 1) Las obras de infraestructura portuaria, aeroportuaria y las vías generales de comunicación; 2) Los ductos y redes de infraestructura vial, hidráulica y de energía primaria; 3) Instalaciones de tratamiento, confinamiento, eliminación o disposición de residuos peligrosos y municipales; 4) Los equipamientos de propiedad pública donde se brinden servicios de salud, educación, seguridad, transporte y abasto, y 5) Las instalaciones de almacenamiento, confinamiento, distribución, venta o transformación de combustibles.

La LGAHOY y DU ordena que la legislación estatal contenga las normas, a fin de garantizar la seguridad y protección de la población y sus bienes por contingencias y riesgos en los asentamientos humanos, además para la expansión urbana no se ocuparán áreas de alto riesgo.

Política de movilidad

En el título séptimo, la ley dispone que las políticas de movilidad deberán asegurar que las personas puedan elegir libremente la forma de trasladarse como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos.

En particular mandata que las políticas y programas de movilidad deberán: procurar la accesibilidad universal de las personas priorizando la movilidad peatonal y no motorizada; fomentar la distribución equitativa del espacio público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios; promover los usos del suelo mixtos; promover la innovación tecnológica; incrementar la oferta de opciones de servicios y modos de transporte integrados para reducir la dependencia del uso del automóvil particular; implementar políticas y acciones de movilidad residencial que faciliten la venta, renta, o intercambio de inmuebles, para una mejor interrelación entre el lugar de vivienda, el empleo y demás satisfactores urbanos, tendientes a disminuir la distancia y frecuencia de los traslados y hacerlos más eficientes; establecer políticas, planes y programas para la prevención de accidentes; entre las más importantes.

El espacio público

El espacio público es una parte fundamental en la evolución de la ciudad, por ello la LGAHOY y DU mandata que los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de conurbaciones y de zonas metropolitanas definirán la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo establecido por las normas oficiales mexicanas aplicables.

También dispone que el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente: prevalecerá el interés general sobre el particular; se promoverá la equidad en su uso y disfrute; se asegurará la accesibilidad universal y libre circulación de todas las personas; los bienes de dominio público, éstos son inalienables; se mantendrá el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura; se definirán instrumentos, públicos o privados, que promuevan la

creación de espacios públicos de dimensiones adecuadas para integrar barrios; se establecerán los lineamientos para que el diseño y traza de vialidades sean de acuerdo con las características topográficas y culturales de cada región; se deberá asegurar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, entre lo más destacado.

Reservas territoriales

De vital relevancia resulta la provisión de reservas territoriales. Al respecto la LGAHOY y DU mandata que la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con objeto de: establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda; evitar la especulación de inmuebles; reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios; garantizar los derechos de vía para asegurar el diseño y construcción de una red de vialidades primarias, como partes de una retícula, que faciliten la conectividad, la movilidad y el desarrollo de infraestructura urbana; asegurar la disponibilidad de suelo para los diferentes usos y garantizar el cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano.

En lo que se refiere a la regularización de la tierra para su incorporación al desarrollo urbano, se establece que ésta se derivará de una acción de fundación, crecimiento, mejoramiento, conservación y consolidación conforme al plan o programa de desarrollo urbano; sólo podrán recibir el beneficio de la regularización quienes ocupen un predio y no sean propietarios de otro inmueble en el centro de población respectivo; ninguna persona podrá resultar beneficiada por la regularización con más de un lote o predio cuya superficie no podrá exceder de la extensión determinada por la legislación, planes o programas de desarrollo urbano.

También se establece el derecho de preferencia. Al respecto se afirma que la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales tendrán el derecho de preferencia en igualdad de condiciones, para

adquirir los predios comprendidos en las zonas de reserva territorial, para destinarlos preferentemente a la constitución de espacio público.

Otros instrumentos de participación

El título décimo primero establece instrumentos de participación democrática y transparencia. Al respecto la ley mandata que las autoridades promuevan la participación social en las materias siguientes: la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano; la supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos; el financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos; la ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas; la protección del patrimonio natural y cultural de los centros de población; la preservación del ambiente en los centros de población; la prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas y la participación en los procesos de los observatorios ciudadanos.

Transparencia y rendición de cuentas

Sobre la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas, se obliga a las autoridades de los tres órdenes de gobierno a informar con oportunidad y veracidad sobre los planes y programas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano aprobados, validados y registrados, así como los datos relativos a las autorizaciones, inversiones y proyectos en la materia, resguardando en su caso los datos personales protegidos por las leyes correspondientes.

En esta materia es importante la creación del Sistema de Información Territorial y Urbano, el cual tendrá por objeto organizar, actualizar y difundir la

información e indicadores; estará disponible para su consulta en medios electrónicos y se complementará con la información de otros registros e inventarios sobre el territorio.

Otro instrumento importante para la rendición de cuentas es la creación y funcionamiento de observatorios urbanos, con la asociación o participación plural de la sociedad, de las instituciones de investigación académica, de los colegios de profesionistas, de los organismos empresariales, de las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, para el estudio, investigación, organización y difusión de información y conocimientos sobre los problemas socio-espaciales y los nuevos modelos de políticas urbanas y regionales y de gestión pública.

Finalmente, se contempla la promoción de mecanismos de contraloría o vigilancia social, donde participen los vecinos, usuarios, instituciones académicas, organizaciones sociales, colegios de profesionistas y los institutos y observatorios, en el cumplimiento y ejecución de normas oficiales mexicanas, de los planes y programas.

Al respecto, toda persona, física o moral, podrá denunciar ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial. La denuncia ciudadana podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito o en medio electrónico y contenga: el nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal; los actos, hechos u omisiones denunciados; los datos que permitan identificar al presunto infractor, y las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

4. Reacciones sobre la LGAHOT y DU

La LGAHOT y DU se aprobó de forma inusual en el Congreso de la Unión en un tiempo muy corto, y a unos días de que iniciara la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible en la ciudad de Quito, Ecuador, y por lo menos en el papel se rescata el derecho a la ciudad y la participación ciudadana como ejes rectores del nuevo ordenamiento.

Al respecto se pueden destacar algunas reacciones: en la sesión del 12 de octubre de 2016 el diputado Juan Romero Tenorio, del Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional (Morena), señaló la importancia del nuevo ordenamiento y la necesidad de dedicar mayor tiempo a su discusión, ya que la premura de su discusión buscaba “rendir buenas cuentas en el siguiente Congreso de Hábitat III” en la ciudad de Quito, Ecuador, del 17 al 20 de octubre de ese año.

En tanto que el diputado Renato Josafat Molina Arias, del mismo grupo parlamentario, manifestó la posición de Morena de votar en contra de la minuta, ya que argumentó “no privilegia la concurrencia de facultades, pretende más bien una subordinación del municipio hacia las entidades federativas y hacia la federación”. Con relación a la participación ciudadana, afirmó que “queda reducida únicamente a la observación en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y metropolitano”.

Agregó que la minuta no tenía referencias al tema de la protección y conservación del patrimonio cultural y natural de pueblos y barrios originarios, así como de las comunidades indígenas.

Por su parte, el Centro Mario Molina, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y WRI México elaboraron un amplio estudio de observaciones y recomendaciones de la LGAHOT y DU. Aquí se retoman las más importantes.¹³

En la parte de los principios señalan que falta incluir la *compacidad urbana*, definida como continuidad en el tejido urbano, conectividad y cercanía entre la vivienda y las fuentes de empleo, de educación, equipamiento y servicios. Sobre el principio “Derecho a la propiedad urbana”, consideran que no debe limitarse a la ocupación urbana, sino abrirse a lo rural.

Entre los conceptos faltantes señalan que no se hace alusión a la función ecológica o ambiental de la propiedad: no se habla del derecho a un medio ambiente sano ni de la protección a la salud, así como de la necesidad de definir los términos *urbanización progresiva* y *ocupación irregular del suelo*.

¹³ Centro Mario Molina, IMCO, WRI México, “Observaciones y recomendaciones a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano”, Documento de Trabajo, octubre de 2016, México.

En el caso de los instrumentos de planeación consideran que se debe impulsar el uso eficiente del suelo a través de mecanismos que promuevan el aprovechamiento de tierras vacantes al interior de la ciudad, así como las inversiones necesarias para ampliar la capacidad de los servicios públicos, de tal forma que se permita satisfacer las necesidades derivadas de una mayor densificación.

Proponen acotar los artículos que se refieren a la áreas de reserva para la expansión de los centros de población, pues consideran que deben ser congruentes con las proyecciones de crecimiento demográfico. Asimismo, consideran indispensable condicionar la modificación de programas de desarrollo urbano y la expansión del área urbana a la presentación de estudios de factibilidad favorables sobre la viabilidad económica municipal para la prestación de servicios de transporte público eficiente y de calidad, de agua y drenaje, de recolección de basura, de seguridad y demás servicios municipales.

En materia de concurrencia de los diferentes niveles de gobierno, estiman que diversas atribuciones que la iniciativa prevé para las entidades federativas podrían estar invadiendo la competencia de los municipios.

En materia de gestión urbana, recomiendan no depositar únicamente en la figura de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación todas las funciones relacionadas a los programas metropolitanos y de zonas conurbadas (formular, aprobar, gestionar y evaluar) para que la comisión no sea juez y parte, lo cual generaría conflicto de interés y proponen que sea el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano el responsable de la evaluación y seguimiento de los programas.

En materia megalopolitana recomiendan ampliar las disposiciones sobre gestión y planeación territorial. El estudio reconoce la importancia del capítulo destinado a la movilidad, pero recomiendan establecer como principio la convivencia de todos los tipos de usuario de la vía en la creación de infraestructura para la movilidad.

Otra sugerencia es incluir los datos relativos a los procesos de expropiación como parte de la información que las autoridades deben poner a disposición pública,

así como enlistar la información mínima que deberá contener el Sistema de Información Territorial y Urbano.

Finalmente, recomiendan que en los artículos transitorios se identifiquen los recursos financieros para que los estados y municipios hagan las modificaciones a sus marcos legales e institucionales para alinearlos con la nueva ley.

5. Comentarios finales

La tendencia mundial generalizada es la urbanización y forma parte del proceso de globalización económica y las nuevas tecnologías de la información. El crecimiento urbano no es homogéneo. En algunos lugares crea integración, pero en otros no. Tal es el caso de los países en desarrollo, donde las mayorías urbanas no son ciudadanas, ya que están marginadas y sobreviviendo en la informalidad, localizadas en áreas mal equipadas. Es por ello que algunos autores hablan de crisis de la ciudad.

Lo anterior es una preocupación internacional y la lucha por el derecho a la ciudad se concretó en la “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” como el derecho a “construir un modelo sustentable de sociedad y vida urbana, basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social, y fundamentado en el respeto a las diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano y lo rural”.

A casi medio año de la entrada en vigor de la LGAHOT y DU las autoridades de los tres órdenes de gobierno y de la Ciudad de México deberán crear o adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los contenidos de la nueva ley.

El Congreso de la Unión deberá reformar las disposiciones legales con el objeto de ampliar las facultades de la Procuraduría Agraria, a fin de garantizar la procuración de la defensa de los derechos humanos vinculados al ordenamiento territorial.

La Sedatu deberá convocar a la sesión de instalación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; en el mismo sentido, los gobiernos

locales y municipales convocarán a las sesiones de instalación de los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano.

La misma secretaría deberá emitir los lineamientos para la integración y funcionamiento del Consejo Nacional y dará inicio a las operaciones del Sistema de Información Territorial y Urbano. De forma adicional, deberá establecer los criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de las zonas metropolitanas y conurbaciones, así como los lineamientos para la certificación de especialistas en gestión territorial.

Por su parte, el Congreso de la Unión deberá adecuar las disposiciones legales para establecer las sanciones a quienes autoricen, ordenen, edifiquen o realicen obras de infraestructura y asentamientos humanos en zonas de riesgo.

La misma institución deberá realizar las adecuaciones a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica para que incorpore el Subsistema Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano, entre las más importantes.

Anexo 1. Comparativo sobre los conceptos de la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

<i>Conceptos</i>	<i>LGAH 1993</i>	<i>LGOT y DU 2016</i>
Acción urbanística:	No lo incluye.	Actos o actividades tendientes al uso o aprovechamiento del suelo dentro de Áreas Urbanizadas o Urbanizables, tales como subdivisiones, parcelaciones, fusiones, relotificaciones, fraccionamientos, condominios, conjuntos urbanos o urbanizaciones en general, así como de construcción, ampliación, remodelación, reparación, demolición o reconstrucción de inmuebles, de propiedad pública o privada, que por su naturaleza están determinadas en los planes o programas de desarrollo urbano o cuentan con los permisos correspondientes. Comprende también la realización de obras de equipamiento, infraestructura o servicios urbanos.
Área urbanizable:	No lo incluye	Territorio para el crecimiento urbano contiguo a los límites del área urbanizada del centro de población determinado en los planes o programas de desarrollo urbano, cuya extensión y superficie se calcula en función de las necesidades del nuevo suelo indispensable para su expansión.
Área urbanizada:	No lo incluye	Territorio ocupado por los asentamientos humanos con redes de infraestructura, equipamientos y servicios.
Administración Pública Federal:	Las dependencias y entidades a que se refiere el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	No lo incluye.

<i>Conceptos</i>	<i>LGAH 1993</i>	<i>LGOT y DU 2016</i>
Asentamiento humano:	El establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran.	Sin cambios.
Barrio:	No lo incluye.	Zona urbanizada de un centro de población dotado de identidad y características propias.
Centros de población:	Las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos.	Las áreas constituidas por las zonas urbanizadas y las que se reserven para su expansión.
Consejo Nacional:	No lo incluye.	El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
Conurbación:	La continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población.	La continuidad física y demográfica que formen dos o más centros de población.
Conservación:	La acción tendente a mantener el equilibrio ecológico y preservar el buen estado de la infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios urbanos de los centros de población, incluyendo sus valores históricos y culturales.	Acción tendente a preservar las zonas con valores históricos y culturales, así como proteger y mantener el equilibrio ecológico en las zonas de servicios ambientales.

<i>Conceptos</i>	<i>LGAH 1993</i>	<i>LGOT y DU 2016</i>
Crecimiento:	La acción tendente a ordenar y regular la expansión física de los centros de población.	Acción tendente a ordenar y regular las zonas para la expansión física de los centros de población.
Demarcaciones Territoriales:	No lo incluye.	Divisiones territoriales de la Ciudad de México a las que se refiere el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Densificación:	No lo incluye.	Acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes y la población flotante por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras.
Desarrollo metropolitano:	No lo incluye.	Proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que por su población, extensión y complejidad deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo con sus atribuciones.
Desarrollo regional:	El proceso de crecimiento económico en un territorio determinado, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales.	El proceso de crecimiento económico en dos o más centros de población determinados, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales.
Desarrollo urbano:	El proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.	Sin cambios.
Destinos:	Los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas	Los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas

<i>Conceptos</i>	<i>LGAH 1993</i>	<i>LGOT y DU 2016</i>
	zonas o predios de un centro de población.	zonas o predios de un centro de población o asentamiento humano.
Espacio público:	No lo incluye.	Áreas, espacios abiertos o predios de los asentamientos humanos destinados al uso, disfrute o aprovechamiento colectivo, de acceso generalizado y libre tránsito.
Espacio edificable:	No lo incluye.	Suelo apto para el uso y aprovechamiento de sus propietarios o poseedores en los términos de la legislación correspondiente.
Equipamiento urbano:	El conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar las actividades económicas.	Equipamiento urbano: el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos para desarrollar actividades económicas, sociales, culturales, deportivas, educativas, de traslado y de abasto.
Fundación:	La acción de establecer un asentamiento humano.	Sin cambios.
Gestión Integral de Riesgos:	No lo incluye.	El conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción que involucra a los tres órdenes de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad. Comprende la identificación de los riesgos y, en su caso,

<i>Conceptos</i>	<i>LGAH 1993</i>	<i>LGOT y DU 2016</i>
		su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción.
Infraestructura urbana:	Los sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios en los centros de población.	Los sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios en los centros de población, incluyendo aquellas relativas a las telecomunicaciones y radiodifusión.
Megalópolis:	No lo incluye.	Sistema de zonas metropolitanas y centros de población y sus áreas de influencia, vinculados de manera estrecha geográfica y funcionalmente. El umbral mínimo de población de una megalópolis es de 10 millones de habitantes.
Mejoramiento:	La acción tendente a reordenar o renovar las zonas de un centro de población de incipiente desarrollo o deterioradas física o funcionalmente.	La acción tendente a reordenar, renovar, consolidar y dotar de infraestructura, equipamientos y servicios, las zonas de un centro de población de incipiente desarrollo, subutilizadas o deterioradas física o funcionalmente.
Movilidad:	No lo incluye.	Capacidad, facilidad y eficiencia de tránsito o desplazamiento de las personas y bienes en el territorio, priorizando la accesibilidad universal, así como la sustentabilidad de la misma.
Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos:	El proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional.	El ordenamiento territorial es una política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental.

<i>Conceptos</i>	<i>LGAH 1993</i>	<i>LGOT y DU 2016</i>
Patrimonio natural y cultural:	No lo incluye.	Sitios, lugares o edificaciones con valor arqueológico, histórico, artístico, ambiental o de otra naturaleza, definidos y regulados por la legislación correspondiente.
Provisiones:	Las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población.	Sin cambios.
Reducción de riesgos de desastres:	No lo incluye.	Los esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, y una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente.
Reservas:	Las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento.	Sin cambios.
Resiliencia:	No lo incluye.	Es la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesta a un peligro para resistir, asimilar, adaptarse y recuperarse de sus efectos en un corto plazo y de manera eficiente, a través de la preservación y restauración de sus estructuras básicas y funcionales, para lograr una mejor protección futura y mejorar las medidas de reducción de riesgos.
Secretaría:	La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.	Sin cambios.
Servicios urbanos:	Las actividades operativas públicas prestadas directamente por la autoridad competente o concesionada para satisfacer necesidades colectivas en los centros de población.	Las actividades operativas y servicios públicos prestados directamente por la autoridad competente o concesionada para satisfacer necesidades colectivas en los centros de población.

<i>Conceptos</i>	<i>LGAH 1993</i>	<i>LGOT y DU 2016</i>
Sistema Nacional Territorial:	No lo incluye.	Delimita las regiones y los Sistemas Urbano Rurales que las integran y establece la jerarquización y caracterización de las zonas metropolitanas, conurbaciones y centros de población, así como sus interrelaciones funcionales.
Sistemas Urbano Rurales:	No lo incluye.	Unidades espaciales básicas del ordenamiento territorial, que agrupan a áreas no urbanizadas, centros urbanos y asentamientos rurales vinculados funcionalmente.
Usos:	Los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población.	Los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población o asentamiento humano.
Zona metropolitana:	El espacio territorial de influencia dominante de un centro de población.	Centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional.
Zonificación:	La determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo.	La determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos de suelo y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento.
Zonificación primaria:	No lo incluye.	La determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; comprendiendo las áreas urbanizadas y áreas urbanizables, incluyendo las reservas de crecimiento, las áreas no urbanizables y las áreas naturales protegidas,

<i>Conceptos</i>	<i>LGAH 1993</i>	<i>LGOT y DU 2016</i>
		así como la red de vialidades primarias.
Zonificación secundaria:	No lo incluye.	La determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

 @cesopmx