

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

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

I. INTRODUCCIÓN

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993, deroga a la de 1976.

La anterior Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 contenía 47 artículos agrupados en cuatro capítulos; posteriormente, se le agregó un capítulo V denominado "De la tierra para la vivienda urbana", con doce artículos, por decreto publicado el 29 de diciembre de 1981 en el *Diario Oficial de la Federación*; y el 7 de febrero de 1984 aparecieron publicadas en dicho *Diario* nuevas modificaciones. Estos cinco capítulos eran: I. Disposiciones generales; II. De la concurrencia y coordinación de autoridades; III. De las conurbaciones; IV. De las regulaciones a la propiedad en los centros de población; y V. De la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda.

La LGAH de 1993 consta de nueve capítulos. Los capítulos novedosos son: III. De la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población; VII. De la participación social; VIII. Del fomento al desarrollo urbano; y, IX. Del control del desarrollo urbano. Algunas de estas disposiciones ya se encontraban en la ley anterior; sin embargo, la nueva ley las agrupa de manera adecuada.

No obstante que la ley anterior de 1976 fue modificada para adecuarla a la Ley de Planeación de 1983, en relación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, esta nueva Ley General de Asentamientos Humanos (1993) va más de acuerdo con la Ley de Planeación.

Con la nueva ley (LGAH) se corrigen algunas de las fallas de la ley anterior que ya habían sido señaladas por el maestro Antonio Azuela de la Cueva,

tales como la figura de las declaratorias y su relación con los planes o programas de desarrollo urbano; así como los planes o programas de desarrollo urbano a nivel municipal y su correspondencia con los de los centros de población, entre otras, que más adelante comentaremos.

II. DISPOSICIONES GENERALES

El capítulo primero de esta nueva Ley (LGAH) contiene las "Disposiciones generales". El artículo 1º establece que las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto: I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.

El artículo 2º define brevemente, en veintidós fracciones, los siguientes términos: administración pública federal, asentamiento humano, centros de población, conurbación, conservación, crecimiento, desarrollo regional, desarrollo urbano, destinos, equipamiento urbano, fundación, infraestructura urbana, mejoramiento, ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, provisiones, reservas, secretaría, servicios urbanos, usos, zona metropolitana y zonificación.

El artículo 3º contiene los lineamientos generales que se propone el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, para mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, en dieciocho fracciones.

A muy grandes rasgos, las primeras siete fracciones de este artículo 3º se refieren al desarrollo regional. Se introducen los términos de desarrollo sustentable y el de zonas metropolitanas. La fracción VIII determina específicamente la protección del patrón de asentamiento humano rural y de las comunidades indígenas. Las fracciones IX a XVI comprenden diversos aspectos del desarrollo urbano, tales como la estructura urbana, la zonificación, el ambiente, el patrimonio cultural, la prevención de riesgos y contingencias ambientales, la propiedad inmobiliaria, el mercado de terrenos y el de la vivienda de interés social y popular, entre otros. La fracción XVII se refiere a la coordinación y concertación de la inversión pública y privada

con la planeación del desarrollo regional y urbano; y la fracción XVIII establece la participación social en esta materia.

El artículo 4º reitera lo establecido en el artículo 1º fracción III de esta Ley y el artículo 5º enumera en ocho fracciones los casos considerados de utilidad pública, especificando, de alguna manera, el contenido del artículo 1º de esta Ley.

III. DE LA CONCURRENCIA Y COORDINACIÓN DE AUTORIDADES

El capítulo segundo de esta Ley comprende los artículos 6º al 10. El artículo 6º es semejante al artículo 1º, fracción I de esta Ley.

Las atribuciones de la Federación (a través de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), de las entidades federativas y de los municipios, vienen señaladas específicamente en los artículos 7º, 8º y 9º, respectivamente. Sin embargo, de la lectura de estos artículos se observa que en la mayoría de los casos no se trata de facultades exclusivas de cada una de las autoridades, ya sea a nivel federal, estatal o municipal, sino que gran parte de esas atribuciones las van a llevar a cabo a través de la coordinación, concertación o inducción, según corresponda.

Dentro de las prerrogativas que señala el artículo 7º a la Sedesol, encontramos la de proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional; coordinar las acciones para el desarrollo sustentable de las regiones del país que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales; formular y ejecutar el programa nacional de desarrollo urbano, entre otras.

Para las entidades federativas el artículo 8º establece las siguientes atribuciones: legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (fracción I); formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, y evaluar y vigilar su cumplimiento (fracción II); autorizar la fundación de centros de población (fracción IV), entre otras, que más adelante señalaremos.¹

Los municipios, de acuerdo al artículo 9º fracción I de la LGAH, deberán formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los que deriven de éstos, y evaluar y vigilar su cumplimiento.

Las fracciones II, III y IV del artículo 9º especifican las atribuciones de la fracción I, ya que tratan de las reservas, usos y destinos de áreas y pre-

¹ En la Ley de 1976, este artículo 8º correspondería al artículo 16 que especificaba las atribuciones de las legislaturas locales y de los ejecutivos locales.

dios de los centros de población, así como de la zonificación y las acciones en materia de conservación, mejoramiento y crecimiento de centros de población.

Las atribuciones de la federación, las entidades federativas y los municipios, señaladas en este capítulo segundo de la LGAH,² de acuerdo a la materia que tratan, las podemos agrupar de la siguiente manera: reservas territoriales para el desarrollo urbano (artículo 7º, fracciones III, IV; 8º, fracción VIII; 9º, fracciones II, X, XI, XII, XIII); programa nacional de desarrollo urbano (artículo 7º, fracción VII; 8º, fracción XII); obras de infraestructura, equipamiento para el desarrollo regional y urbano (artículo 7º, fracción VI; 8º, fracción VIII); coordinación con entidades federativas y municipios, con la participación de los sectores social y privado (artículo 7º, fracción VIII, 8º, fracciones VI, VII, 9º, fracción VII); asesoría y apoyo en la administración del desarrollo urbano (artículo 7º, fracción IX, 8º, fracción X); fundación de centros de población (artículo 7º, fracción X, 8º, fracción IV, 9º, fracción V); formulación de recomendaciones (artículo 7º, fracción XIII); medidas de seguridad y sanciones (artículo 7º, fracción XIII, 8º, fracción XI, 9º, fracción XIII); zonas conurbadas (artículo 7º, fracción XIV, 8º, fracción V, 9º, fracción VI); participación social (artículo 8º, fracción III); regularización de la tenencia de la tierra (artículo 8º, fracción VIII, 9º, fracción XI); servicios públicos municipales (artículo 8º, fracción IX, 9º, fracciones VIII, IX). En cuanto a la participación social que promoverá la Sedesol está señalada en el artículo 14 de esta Ley.

El artículo 10 contiene una atribución de la Sedesol muy semejante a la establecida en el artículo 7º fracción VIII de esta Ley, y sólo agrega lo de la participación de otras dependencias y entidades de la Administración Pública federal, por lo que podía haber quedado comprendida en el artículo 7º.

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

El capítulo tercero de esta Ley se configura por los artículos 11 al 19. El artículo 11 determina que la planeación que regula esta LGAH forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva a alcanzar los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo.

² El artículo 7º corresponde a la federación, a través de la Sedesol; el artículo 8º, a las entidades federativas, y el artículo 9º, a los municipios.

Cabe destacar la denominación de “plan” para los tres niveles de gobierno, ya que se trata de la planeación del desarrollo.³

El artículo 12 indica los diversos tipos de programas a través de los cuales se llevará a cabo la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población. Estos programas son: el programa nacional de desarrollo urbano; los programas estatales de desarrollo urbano; los programas de ordenación de zonas conurbadas; los planes o programas municipales de desarrollo urbano; los programas de desarrollo urbano de centros de población, y los programas de desarrollo urbano derivados de los anteriormente señalados y que determinen esta Ley y la legislación estatal de la materia.

Resalta que todos se denominan programas, excepto los correspondientes a los municipios, ya que se les llama “planes o programas municipales de desarrollo urbano”. Al respecto, el maestro Antonio Azuela de la Cueva se refiere a los contenidos de los planes municipales de desarrollo y a los que él denomina “planes de centros de población”.

En relación con los primeros, estos planes deberían abordar el desarrollo socioeconómico integral del municipio. Sin embargo, si tomamos en cuenta que algunos ayuntamientos no cuentan con capacidad política y económica para influir en su desarrollo económico y social, las únicas materias de las cuales sí pueden ocuparse los planes municipales serían las relativas a la administración urbana, por lo que “los únicos contenidos posibles de esos planes son los mismos que la LGAH y las leyes locales de desarrollo urbano señalan para los planes de los centros de población”.⁴

De ahí que el “plan municipal de desarrollo” coincide, en algunos casos, con el “programa municipal de desarrollo urbano” y a su vez con el “programa de desarrollo urbano del centro de población” y así se comprende la redacción del artículo 31 de esta Ley, como más adelante veremos, en relación a la disposición de que es optativo para el ayuntamiento expedir el programa de desarrollo urbano del centro de población.

El último párrafo de este artículo 12 que estamos analizando se refiere a la planeación regional. Más que de programas, se habla de “convenir mecanismos” de planeación regional.

3 La Ley de Planeación, de 1983, en su artículo 21, párrafo tercero, establece que: “La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo”.

Las leyes de planeación de las entidades federativas “crean nuevas figuras, tales como los planes estatales y municipales de desarrollo, que son las réplicas locales del Plan Nacional de Desarrollo”. Azuela de la Cueva, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989, p. 71.

4 Azuela, Antonio, *La ciudad...op. cit.*, 1989, pp. 71-72.

El programa nacional de desarrollo urbano viene regulado en los artículos 13 y 14 de esta ley. El artículo 13 establece su contenido y conforme al artículo 14, el programa nacional de desarrollo urbano lo aprueba el presidente de la República mediante decreto. Habrá un proceso permanente de control y evaluación y la Sedesol promoverá la participación social en cuanto a la elaboración, actualización y ejecución de este programa, de acuerdo con la Ley de Planeación.

El artículo 15 se refiere tanto a la consulta pública de los planes y programas estatales y municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, así como a la aprobación, ejecución, control, evaluación y modificación de dichos planes por las autoridades locales conforme a la legislación estatal de desarrollo urbano.

El artículo 16 remite a la legislación estatal de desarrollo urbano en cuanto a la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de planes y programas de desarrollo urbano.

El procedimiento de aprobación y modificación de estos planes o programas lo precisa este artículo 16. Entre estas disposiciones encontramos la del aviso al público que debe hacer la autoridad estatal o municipal competente al inicio del proceso de planeación y la formulación del proyecto respectivo, difundiendo ampliamente; el calendario para las audiencias públicas y el plazo; las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones que deben estar fundamentadas y se podrán consultar en las oficinas de las autoridades respectivas; la última disposición se refiere a la publicación de los planes o programas.

El artículo 17 establece la obligación de la inscripción en el Registro Público de la Propiedad de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados.

El artículo 18 se refiere a que las autoridades de la Federación, las entidades federativas y los municipios, según corresponda, harán cumplir los planes o programas de desarrollo urbano y la observancia de esta Ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano.

Conforme lo señala el artículo 19 de esta Ley, los planes o programas de desarrollo urbano deberán contemplar las disposiciones correspondientes en materia ecológica, remitiendo para tal efecto a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

V. DE LAS CONURBACIONES

El capítulo cuarto comprende los artículos 20 al 26. El artículo 20 establece que cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen una conurbación, la fede-

ración, las entidades federativas y los municipios, planearán y regularán la conurbación, de manera conjunta y coordinada, en el ámbito de sus competencias.

Los casos en que los tres niveles de gobierno deberán convenir la delimitación de una zona conurbada los especifica el artículo 21. El convenio que se celebre con base en el artículo 21, se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*, periódicos oficiales locales y en un periódico de circulación en la zona conurbada. El contenido de este convenio lo señala el artículo 22. Dentro de este convenio se prevé la integración de la comisión de conurbación, misma a que se refiere el artículo 23 de esta Ley, y esta comisión se encargará de formular y aprobar el programa de ordenación de la zona conurbada (POZC).

Conforme al artículo 22, fracción IV, en el convenio se contendrá la integración y organización de la comisión de conurbación respectiva; y conforme al artículo 23, dicha comisión será presidida por un representante de la Secretaría de Desarrollo Social.

El artículo 24 indica el contenido de los programas de ordenación de zonas conurbadas. La fracción primera ordena la congruencia de este programa (POZC), con el PNDU, con los mecanismos de planeación regional del artículo 12 de esta ley, y con los programas de desarrollo urbano locales.

El artículo 25 señala que cuando las comisiones de conurbación hayan aprobado los POZC, los municipios respectivos en el ámbito de sus jurisdicciones, determinarán en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

Si se trata de una conurbación dentro de los límites de una misma entidad federativa, de acuerdo con el artículo 26 de esta ley, se regirá por la legislación local, y en el caso de centros de población fronterizos, la atención y resolución de sus problemas urbanos se sujetará a los tratados, acuerdos y convenios internacionales en la materia.

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

El artículo 27 de esta Ley ordena que el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en los centros de población, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, en lo que se refiere a centros de población.

Es muy importante destacar que este artículo 27 de la LGAH ya no emplea el término de declaratorias como sí lo hacía el artículo 28 de la ley anterior.⁵ Al respecto, el maestro Azuela nos explica cómo fue evolucionando la figura de las declaratorias en la LGAH de 1976. Los planes, al tener carácter obligatorio, tienen efectos sobre la propiedad inmobiliaria urbana.

Sin embargo, la LGAH de 1976 contenía dos figuras: los planes y las declaratorias. Las declaratorias señalaban restricciones a la utilización de un área determinada de un centro de población y se debían expedir después del plan. La ley fijó el mismo contenido normativo para los planes y las declaratorias por lo que había duplicidad de funciones y eso creó confusión ya que “al disponerse expresamente que las declaratorias tenían efectos sobre la propiedad, surgió la duda de si los planes por ellos mismos, no surtían tales efectos”.⁶

Debido a lo anterior, durante varios años predominó la interpretación de que “no bastaba con expedir, publicar y registrar un plan que señala los aprovechamientos del suelo de una ciudad, sino que además tales aprovechamientos debían ser objeto de una declaratoria”.⁷

En 1984 se modificó esta situación. Las reformas a la LGAH otorgaron una función complementaria a las declaratorias en relación con los planes, “cuyos efectos directos sobre el derecho de propiedad quedaron explícitamente definidos”.⁸

Con la nueva LGAH, este artículo 27 establece claramente que las provisiones, reservas, usos y destinos estarán contenidos en los planes o programas.

El artículo 28 de la nueva Ley establece que los bienes inmuebles de un centro de población se sujetarán a las disposiciones en materia de ordenación urbana, cualquiera que sea su régimen jurídico. Sin embargo, las tierras agrícolas y forestales, así como las de preservación ecológica, se utilizarán principalmente para esos fines.

Los artículos 29 y 30 tratan acerca de la fundación de centros de población.

5 El artículo 28 de la Ley anterior decía: “Para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles ubicados en dichos centros se sujetará a las normas contenidas en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes y, en su caso, en las declaratorias de usos, reservas, provisiones y destinos”.

6 Azuela de la Cueva, Antonio, “Algunos comentarios sobre la institucionalización de la planeación urbana en México”, Kaplan, Marcos (coord.), en *Estudios de derecho económico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, t. V., p. 110.

7 *Idem*.

8 *Ibid.*, p. 111.

El artículo 31 dispone que los planes o programas municipales de desarrollo urbano especificarán las acciones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y establecerán la zonificación correspondiente. Si el ayuntamiento expide el programa de desarrollo urbano del centro de población respectivo, este programa contendrá dichas especificaciones.

El artículo 32 se refiere a los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población que debe contener la legislación estatal de desarrollo urbano y las disposiciones relativas a la asignación de usos y destinos compatibles; la formulación, aprobación y ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano; la celebración de convenios y acuerdos de coordinación y de concertación; la construcción de vivienda, infraestructura y equipamiento de los centros de población; la regularización de la tenencia de la tierra urbana y de las construcciones, entre otras.

El artículo 33 contiene otras disposiciones que establecerá la legislación estatal de desarrollo urbano para la ejecución de acciones de conservación y mejoramiento, tales como: la protección ecológica de los centros de población; la proporción entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a la habitación, servicios urbanos y actividades productivas; la preservación del patrimonio cultural y de la imagen urbana; el reordenamiento, renovación o densificación; la dotación de servicios, equipamiento o infraestructura urbana; la prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población; la celebración de convenios entre autoridades y propietarios o la expropiación de sus predios por causa de utilidad pública.

El artículo 34 adiciona otras disposiciones específicas para las acciones de crecimiento que contendrá la legislación estatal de desarrollo urbano, como por ejemplo, las que determinan las áreas de reserva para la expansión de dichos centros previstas en los planes o programas de desarrollo urbano.

El artículo 35 ordena que los municipios formularán, aprobarán y administrarán la zonificación en los centros de su territorio. Esta zonificación se deberá establecer en los planes o programas de desarrollo urbano respectivo. Las determinaciones de la zonificación, las enumera este artículo en once fracciones, entre éstas podemos destacar: las áreas que integran y delimitan los centros de población; los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados; las densidades de población y de construcción; las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública; las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda; las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento; y las reservas para la expansión de los centros de población, entre otras.

Además, en las disposiciones jurídicas locales se preverán los casos en los que no se requerirán o se simplificarán las autorizaciones, permisos y licencias en materia de desarrollo urbano (artículo 36).

El artículo 37 señala la obligación de los propietarios y de los poseedores de inmuebles comprendidos dentro de zonas determinadas como reservas y destinos, en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes, a utilizarlos de manera que no sean obstáculo para el aprovechamiento previsto. Si pasan cinco años a partir de la entrada en vigor del plan o programa de desarrollo urbano correspondiente, y el destino previsto para las zonas o predios determinados no se utiliza, ese destino quedará sin efectos; de tal manera que el inmueble podrá ser utilizado en usos compatibles con los asignados para la zona de que se trate de acuerdo a la modificación que en su caso se haga al plan o programa.

En los casos de áreas ejidales o comunales dentro de los límites de los centros de población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades, su aprovechamiento se regirá por esta Ley (LGAH), la Ley Agraria y la normatividad urbana correspondiente (artículo 38).

El artículo 39 regula los casos de constitución, ampliación y delimitación de la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento, y el de regularización de la tenencia de predios en donde haya asentamientos humanos irregulares

La denominación de asentamientos humanos irregulares, señala Antonio Azuela, se utiliza en el ámbito internacional para referirse a la formación de colonias populares. Además, estos asentamientos representan "la única opción de alojamiento para una gran parte de la población de bajos ingresos".⁹

VII. DE LAS RESERVAS TERRITORIALES

Con las reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, la federación, las entidades federativas y los municipios realizarán acciones coordinadas con la finalidad de establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales; evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda; reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, entre otras (artículo 40).

Las especificaciones que deberán contemplar los acuerdos de coordinación que suscriba la federación con las entidades de la administración pública federal, las entidades federativas y los municipios, o ya se trate de convenios de concertación con los sectores social y privado, las determina el artículo 41.

⁹ Azuela, Antonio, *La ciudad...*, op. cit., 1989, p. 81.

Entre las numerosas especificaciones, podemos señalar las siguientes: los mecanismos para articular la utilización del suelo y reservas territoriales o, en su caso, la regularización de la tenencia de la tierra urbana con la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; las medidas que propicien el aprovechamiento de predios baldíos que cuenten con infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; los compromisos para la modernización de procedimientos y trámites administrativos, entre otras.

Con base en los convenios o acuerdos señalados en el artículo 41, la Sedesol promoverá, conforme el artículo 42, la transferencia, enajenación o destino de terrenos de propiedad federal para el desarrollo urbano y la vivienda a favor de las entidades ahí señaladas; la asociación o cualquier otra forma de participación que determinen los núcleos agrarios a efecto de aprovechar terrenos ejidales y comunales para el desarrollo urbano y la vivienda; la adquisición o expropiación de terrenos ejidales o comunales en coordinación con las autoridades agrarias que correspondan.

El artículo 43 contiene los requisitos que debe cumplir la incorporación de terrenos ejidales y comunales y de propiedad federal al desarrollo urbano y la vivienda, tales como comprobar la necesidad para ejecutar un plan o programa de desarrollo urbano; de preferencia que no se trate de terrenos dedicados a actividades productivas; contener un planteamiento de esquemas financieros, entre otros.

El artículo 44 se refiere a los casos en que se aplicará la legislación en materia de vivienda.

En cuanto a la regularización de la tenencia de la tierra, el artículo 45 establece las disposiciones que se deben tomar en consideración para su incorporación al desarrollo urbano.

El artículo 46 prevé programas de desarrollo social para ejidatarios y comuneros cuyas tierras sean incorporadas al desarrollo urbano y la vivienda.

Las entidades federativas y los municipios tienen, en igualdad de condiciones, el derecho de preferencia para adquirir los predios comprendidos en las zonas de reserva de los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes, que se vayan a enajenar a título oneroso, contando con un plazo no mayor de treinta días naturales, conforme al artículo 47.

VIII. DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

La participación social cuenta con un capítulo especial, el capítulo séptimo. En el artículo 48 se establece que tanto la federación, las entidades federativas y los municipios promoverán la participación social en esta materia de desarrollo urbano y el artículo 49 enumera, en nueve fracciones, los

asuntos que comprenderá la participación social relativos a los temas siguientes: planes o programas de desarrollo urbano; zonificación de los centros de población; vivienda de interés social y popular; infraestructura, equipamiento y servicios públicos urbanos; proyectos estratégicos urbanos, turísticos, habitacionales, entre otros; acciones y obras urbanas en zonas populares; protección del patrimonio cultural; preservación del ambiente; y, riesgos y contingencias ambientales y urbanas.

El artículo 50 se refiere a que la federación, las entidades federativas y los municipios, según les corresponda, promoverán la formación de agrupaciones comunitarias para el desarrollo urbano.

IX. DEL FOMENTO AL DESARROLLO URBANO

El artículo 51 considera que la Federación, las entidades federativas y los municipios fomentarán: la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para la aplicación de planes o programas de desarrollo urbano; el otorgamiento de incentivos fiscales, tarifarios y crediticios para inducir el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de centros de población; la simplificación de los trámites administrativos que se requieren para la ejecución de acciones e inversiones de desarrollo urbano; la aplicación de tecnologías que protejan al ambiente, reduzcan los costos y mejoren la calidad de la urbanización, entre otras.

El artículo 52 establece que tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con la Sedesol tomará las medidas necesarias para que las instituciones de crédito no autoricen operaciones contrarias a la legislación y a los planes o programas de desarrollo urbano, así como también en relación con las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

X. DEL CONTROL DEL DESARROLLO URBANO

El último capítulo, el noveno, comprende los artículos del 53 al 60. Los artículos 53, 54 y 55 se refieren a los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con el aprovechamiento de áreas y predios.

El artículo 53 establece que estos actos, convenios o contratos no surtirán efecto si contravienen la LGAH, la legislación estatal en la materia y los planes o programas de desarrollo urbano; el artículo 54 se refiere a las escrituras de estos actos, convenios o contratos que los notarios o fedatarios públicos sólo podrán autorizarlas, previa comprobación de la existencia de

las constancias, autorizaciones, permisos o licencias que expidan las autoridades competentes, mismos documentos que se señalarán o se insertarán en los instrumentos públicos respectivos; y el artículo 55 ordena que no se inscribirá ningún acto, convenio, contrato o afectación en los registros públicos de la propiedad o en los catastros si no se ajustan a la legislación del desarrollo urbano y a los planes o programas aplicables de la materia. Además, los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo establecido en los planes o programas de desarrollo urbano, no surtirán efecto.

Acerca del registro de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los derivados de éstos, el artículo 56 ordena que tanto las autoridades que los expidan así como los jefes de las oficinas de registro deberán gestionar su inscripción o inscribirlos, según corresponda, y en caso de incumplimiento, serán sancionados.

Quando se realicen construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan la legislación en materia urbana y los planes o programas respectivos, los residentes del área directamente afectados tiene derecho a exigir, de acuerdo con el artículo 57, que se apliquen las medidas de seguridad y las sanciones correspondientes. Para tal efecto, se presenta un escrito ante las autoridades competentes, quienes oirán a los interesados y en su caso a los afectados, y resolverán en un término no mayor de 30 días naturales a partir de que se recibió dicho escrito.

El artículo 58 sólo indica que los programas de inversión y de obra de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se sujetarán a las políticas de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y a los planes o programas de desarrollo urbano.

El artículo 59 establece que en caso de incumplimiento de las recomendaciones hechas por la Sedesol (con base en el artículo 7º, fracción XIII de esta Ley) esta Secretaría podrá hacer del conocimiento público ese incumplimiento y si es el caso, aplicará las medidas correctivas aplicables.

El artículo 60 indica que se sancionará a las personas que propicien la ocupación irregular de áreas y predios en los centros de población.

En los artículos transitorios, el segundo abroga la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 y el tercero ordena que las entidades federativas adecuen su legislación en materia de desarrollo urbano, para lo cual cuentan con un año contado a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

XI. CONSIDERACIONES FINALES

1. La nueva Ley General de Asentamientos Humanos determina que la planeación regulada por esta Ley forma parte del Sistema Nacional de Pla-

neación Democrática, considerándola como una política sectorial que auxilia en el cumplimiento de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo. (artículo 11).

2. Esta Ley regula no solamente el desarrollo urbano de los centros de población, sino también el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos (artículo 1º, fracción II), es decir, el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional (artículo 2º, fracción XIV). Se considera que, como señalara don Andrés Alarcón Segovia con respecto a la ley anterior, la planeación territorial trasciende los "límites municipales y las políticas estatales, para inscribirse en el marco de la problemática nacional".¹⁰

3. La federación, las entidades federativas y los municipios tendrán facultades concurrentes en materia de ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional (artículo 1º, fracción I). Gran parte de esas atribuciones las van a llevar a cabo a través de la coordinación, concertación o inducción, según corresponda.

4. Los diversos tipos de programas que habrá en materia de desarrollo urbano son: el programa nacional de desarrollo urbano; los programas estatales de desarrollo urbano; los programas de ordenación de zonas conurbadas; los planes o programas municipales de desarrollo urbano; los programas de desarrollo urbano de centros de población, y los programas de desarrollo urbano derivados de los anteriormente señalados (artículo 12).

5. Podemos considerar como programas sectoriales al programa nacional de desarrollo urbano, los programas estatales de desarrollo urbano y los planes o programas municipales de desarrollo urbano; como programas regionales a los programas de ordenación de zonas conurbadas, y como programas locales a los planes o programas municipales de desarrollo urbano, los programas de desarrollo urbano de centros de población, y en algunos casos, programas de desarrollo urbano derivados de los anteriores.

6. Generalmente, las materias de que se ocupan los planes municipales, como indica el maestro Azuela, serán las relativas a la administración urbana, por lo que el "plan municipal de desarrollo" coincide, en algunos casos, con el "programa municipal de desarrollo urbano" y éste, a su vez, con el "programa de desarrollo urbano del centro de población". Además, de acuerdo con el artículo 31 de esta Ley, será optativo para el ayuntamiento expedir el programa de desarrollo urbano del centro de población.

¹⁰ Alarcón Segovia, Andrés y Rebora Togno, Alberto, "Hacia un derecho urbanístico: el caso de México", *Comercio Exterior*. vol. 26, núm. 12, dic. 1976, p. 1393.

7. Los programas de desarrollo urbano que deben inscribirse en el Registro Público de la Propiedad son los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados (artículos 17 y 56).

8. La LGAH remite a otras leyes que influyen, ya sea directa o indirectamente, en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo urbano de los centros de población, tales como: Ley Agraria, Ley Federal de Vivienda, Ley de Planeación y Ley General del Equilibrio Ecológico y de la Protección del Ambiente.

9. Esta ley se refiere de manera específica a las zonas metropolitanas en los artículos 2º, fracción XX, 3º, fracción VII y 12, último párrafo.

10. Las conurbaciones reguladas por esta Ley tendrán la delimitación convenida por la federación, las entidades federativas y los municipios. El convenio se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*. Este convenio determinará la integración y la organización de la comisión de conurbación respectiva, misma que formulará y aprobará el programa de ordenación de la zona conurbada (POZC).

11. Una vez aprobado el POZC, los municipios respectivos determinarán, en sus jurisdicciones, las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes. Además, se alude específicamente al caso de los centros de población fronterizos en el artículo 26 de la LGAH.

12. El capítulo quinto de esta Ley, sobre las regulaciones a la propiedad en los centros de población, contiene los lineamientos generales que deberán contener las legislaciones estatales de desarrollo urbano. Asimismo, las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes para áreas y predios ubicados en los centros de población estarán contenidos en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, conforme al artículo 27. La ley anterior, de 1976, consideraba la figura de las declaratorias, misma que creaba confusión, en los términos señalados por el maestro Azuela, por lo que el artículo 27 de la nueva Ley ya no menciona esta figura.

13. Esta Ley propone, en cuanto a las reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, que haya una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, y que se reduzcan y se terminen los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, entre otros objetivos.

14. Las materias que comprenderá la participación social vienen enumeradas en el artículo 49.

15. Los controles o los medios coercitivos corresponden, como dijera el maestro Alarcón, "a los que en la doctrina mexicana se vienen denominando instrumentos de control y los estímulos corresponden a los fomentos",¹¹ que

¹¹ *Ibid.*, p. 1395.

como podemos observar, la nueva LGAH les dedica dos capítulos específicos: “VIII. Del fomento al desarrollo urbano”; y, “IX. Del control del desarrollo urbano”.

16. La nueva LGAH prevé que la Sedesol formulará recomendaciones para el caso de incumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos o de los convenios y acuerdos que suscriba el Ejecutivo federal con los sectores público, social y privado, y en su caso, publicará esas recomendaciones y/o determinará las medidas correctivas que procedan (artículos 7º, fracción XIII y 59).

Gabriela SÁNCHEZ LUNA