



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ARQUITECTURA

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO

**“LEGISLACIÓN PARA EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO
DE LOS DESARROLLOS URBANOS INTEGRALES SUSTENTABLES”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN URBANISMO

PRESENTA:

JOSÉ MANUEL BALTAZAR MARTÍNEZ

TUTOR:

LEONARDO RIVEROS FRAGOSO

MAYO 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DIRECTOR DE TESIS:

Leonardo Riveros Fragoso

SINODALES:

Eduardo Mejía Galicia

Enrique Soto Ayala

Nuria de Pablo Sierra

Eduardo Maurilio Ramírez Favela

A mis hijos:

Gustavo, José Manuel, Roberto y Luis Ángel...

Legislación para el Ordenamiento del Territorio de los Desarrollos Urbanos Integrales y Sustentables.

INDICE.

Introducción	8
TEMA 1 Definición del Objeto de Estudio	9
1.1 Concepto de Sustentabilidad	9
1.1.1 Desarrollo sostenido o desarrollo sustentable	9
1.1.2 Desarrollo sustentable	10
1.1.3 El Informe Brundtland	11
1.2 El Concepto de Integralidad	15
1.3 Ordenamiento territorial	16
1.4 El Concepto DUIS	17
TEMA 2. Planteamiento del problema.	18
2.1 Problema central	18
2.2 La pregunta central de la investigación	18
2.3 Sustento de la pregunta central de la investigación.	19
TEMA 3 Análisis de la legislación federal aplicable al concepto DUIS.....	19
3.1 Aspectos constitucionales relacionados	19
3.1.1 La federación	19
3.1.2 El poder legislativo.....	20

3.1.3	El poder ejecutivo	20
3.1.4	El poder judicial.	20
3.2	Orden jurídico federal	21
3.2.1	La importancia del orden jurídico en el desarrollo	21
TEMA 4	Análisis cualitativo de la legislación federal aplicable al desarrollo urbano, vivienda y ordenamiento del territorio.	24
4.1	Los antecedentes del derecho urbanístico en México	24
4.2	Análisis de los antecedentes del Artículo 25 Constitucional	25
4.2.1	Modificaciones al artículo 25 Constitucional.....	25
4.3	Artículo 26 Constitucional.....	26
4.4	Artículo 27 Constitucional	27
4.5	Artículo 115 Constitucional	27
4.6	Artículo 4 Constitucional	27
4.7	La Ley de Planeación y la Ley de Vivienda.....	28
4.8	La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	29
4.9	Ley General de Asentamientos Humanos	30
4.10	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente	32
4.11	La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.....	33

TEMA 5	Grupo de Promoción y Evaluación de los DUIS (GPEDUIS)	35
TEMA 6	Planeación para el ordenamiento del territorio	38
TEMA 7	Plan Nacional de Desarrollo	40
7.1	Programas sectoriales	40
7.2	Programas de gobierno	41
7.3	Análisis del rol de las Secretarías de Estado en el ordenamiento del territorio	42
7.3.1	Secretaría de Gobernación (SEGOB)	42
7.3.2	Secretaría de Economía (SE)	43
7.3.3	Secretaría de Energía (SENER)	44
7.3.4	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	44
7.3.5	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	44
TEMA 8.	Situación del ordenamiento territorial respecto de la normatividad existente	46
Conclusiones y recomendaciones		48
Bibliografía		50

Introducción.

La estrategia de crecimiento de las ciudades y su complejidad para lograr la “integralidad” y la “sustentabilidad” así como la metropolización en ciertos municipios del área conurbada de la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM) y el enorme caos que representa mediante el conflicto de intereses y la omisión a la normatividad y reglamentación; han motivado a ciertos organismos federales, estados, municipios y el propio D.F. a implementar nuevas alternativas de crecimiento y ordenamiento del territorio para la conformación de los Desarrollos Urbanos y de las ciudades.

La rama de la construcción a raíz de las desarrolladoras de vivienda en los últimos años ha motivado aspectos importantes de la economía de manera positivas para el país, sin embargo, el sistema de dotación de suelo apto ha propiciado que el desarrollo de los asentamientos humanos de gran magnitud han sido edificados cada vez más alejados de las ciudades ya consolidadas, donde históricamente se encuentran los centros de empleo y servicios; el resultado ha sido un proceso que afecta de manera importante en el ordenamiento territorial y la infraestructura, así como en la economía de los municipios y de las familias residentes.

El concepto de Desarrollos Urbanos Integrales y Sustentables (DUIS) según el Grupo de Promoción y Evaluación de los Desarrollos Urbanos Integrales y Sustentables (GPEDUIS) se origina a partir de consideraciones expresadas en la siguiente relación:

- a) Existe una demanda de suelo con infraestructura para producir, primordialmente vivienda económica.
- b) El costo de la tierra susceptible de incorporarse al suelo urbano para hacer vivienda social.
- c) La dificultad de estados y municipios para hacer frente a la demanda de reserva territorial, infraestructura urbana, equipamiento educativo, de salud entre otros.
- d) Incapacidad de los estados y municipios para mantener la infraestructura que se desarrolla con el fin de dotar de servicios a las viviendas.
- e) Falta de planeación y de desarrollo urbano para el crecimiento de las ciudades.
- f) El impacto de las inversiones en infraestructura y equipamiento urbano que realizan los desarrolladores de vivienda en el precio final del producto.
- g) El sacrificio al que se ven obligados los promotores de vivienda en equipamiento de los fraccionamientos (escuelas, hospitales, fuentes de trabajo), metros cuadrados de vivienda y ubicación del desarrollo generado por el precio tope de las viviendas.

El desarrollo de esta investigación se origina a partir de la necesidad de propiciar un sustento normativo al desarrollo urbano en términos de la planeación del desarrollo como lo establecen los artículos 25 y 26 de la constitución, es decir, es una adaptación de estos principios generales que deben regir el desarrollo del país al desarrollo urbano en particular.

Los DUIS actualmente no han sido establecidos propiamente dentro de la reglamentación federal y local como una figura jurídica; es por esto que el motivo de esta investigación enfoca su análisis a diagnosticar la normatividad federal y local, para determinar su capacidad de dar una sustentación jurídica a los DUIS.

TEMA 1 Definición del Objeto de Estudio.

1.1 Concepto de sustentabilidad.

El concepto de sustentabilidad aparece por primera vez en el ámbito internacional con la definición de "Desarrollo Sustentable" del informe Brundtland; en el reporte, denominado "Nuestro Futuro Común", publicado en 1987 por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como Comisión Brundtland establece que: "El desarrollo es sustentable cuando satisface las necesidades de la presente generación sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para que satisfagan sus propias necesidades".

1.1.1 Desarrollo sostenido o desarrollo sustentable.

El proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

El Desarrollo Sustentable debe ser más justo y equitativo y permitir a la humanidad satisfacer sus necesidades sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas. Obviamente nuestros hijos y nietos no podrán hacerlo si les dejamos un ambiente contaminado y consumimos todos los recursos del planeta.

De acuerdo con el informe Brundtland el desarrollo sustentable tiene tres componentes esenciales que deben tenerse en cuenta y son igualmente importantes para lograr un futuro mejor: el ambiente, la sociedad y la economía.

$$\begin{array}{rcl}
 & + & \text{SOCIEDAD} \\
 & & \text{ECONOMIA} \\
 & & \text{AMBIENTE} \\
 \hline
 & = & \text{DESARROLLO} \\
 & & \text{SUSTENTABLE}
 \end{array}$$

Posterior a 1987 en México se comienzan a modificar leyes en donde se contempla la aparición del concepto de Desarrollo Sustentable es por esto que principalmente se desarrollaron iniciativas a nivel constitucional para incluir los conceptos del Desarrollo Sustentable en la Constitución y otras leyes.

Una de estas grandes iniciativas de reformas constitucionales fue la desarrollada por la diputada Laura Iztzel Castillo Juárez, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentada al pleno de la asamblea en sesión del jueves 23 de abril de 1998 y turnado a la comisión de gobernación y puntos constitucionales, en donde establece las modificaciones al artículo 25 constitucional para incorporar el concepto de Desarrollo Sustentable. La relevancia de las modificaciones a este artículo constitucional se desarrollaran en específico en el tema 5 y subtema 5.2 “Artículo 25 constitucional” y 5.2.1 “Modificaciones al artículo 25 constitucional”.

1.1.2 Desarrollo sustentable.

De acuerdo con el informe Brundtland, desarrollo sustentable se define como:

“aquel que atiende las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de las generaciones futuras de atender sus propias necesidades”.

El mismo contiene dos conceptos claves:

- El concepto de las necesidades, sobre todo las necesidades esenciales de los más pobres del mundo, que deben recibir la máxima prioridad;
- La noción de las limitaciones que el estadio de la tecnología y de las organizaciones sociales imponen al medio ambiente, impidiendo atenderse a las necesidades presentes y futuras.

El desarrollo supone una transformación progresiva de la economía y de la sociedad. Para que una vía de desarrollo se sustente directamente a la sociedad, teóricamente, puede ser intentada en un contexto social y político. Sólo se puede tener la seguridad de la sustentabilidad directa en la población si las políticas de

desarrollo consideran la posibilidad de cambios en cuanto al acceso a los recursos y a la distribución de los costos y beneficios. Aún en la noción más estrecha de la sustentabilidad directa a la sociedad está implícita una preocupación con la equidad social entre generaciones que debe evidentemente ser extensiva a la calidad en cada generación” (COMISIÓN MUNDIAL SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO, 1988, p. 46).

Una de las condiciones fundamentales es la prioridad de la satisfacción de las necesidades y aspiraciones humanas, principalmente de las capas más pobres de la población, en los países en desarrollo, que no tienen sus necesidades básicas atendidas, tales como alimentación, vestuario, habitación y empleo.

También merece destaque el reconocimiento de que la tecnología disponible actualmente y la organización social representan límites impuestos a la capacidad del medio ambiente para suplir las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Directamente relacionado con esto hay otro punto presente en la cita: el reconocimiento de las necesidades de transformación progresiva de la economía y de la sociedad, como un elemento fundamental, una vez que se caracteriza como el factor principal que condiciona la consecución del desarrollo sustentable.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; define en su Artículo 3º. Fracción XI que al Desarrollo Sustentable Como: “El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras”. Nuevamente se involucran los aspectos ecológicos incluyendo propiamente a la población como parte del entorno ecológico, su productividad (empleo) los aspectos económicos y los aspectos sociales; aunque no se incluye el desarrollo democrático; sin embargo sí incluye aspectos importantes del desarrollo sostenido.

1.1.3 El Informe Brundtland.

El Informe Brundtland define siete objetivos de carácter global, todos ellos presentan puntos que se interrelacionan mutuamente, no siendo posible tratar cada uno de ellos aisladamente. De esta forma, todos ellos imponen la necesidad de la aceptación conceptual acerca del desarrollo sustentable, una vez que engloban tanto a las economías ricas como a las pobres.

- A) Reactivar el crecimiento Principalmente en los casos de los países en desarrollo, donde está la mayor parte de la pobreza del mundo, la satisfacción de las necesidades esenciales y el desarrollo sustentable exigen que haya crecimiento económico.
- B) Modificar la calidad del crecimiento El principio que orienta esta premisa es de que el desarrollo sustentable engloba más que el crecimiento, pues los modelos actuales, tanto en los países del norte, como en los del sur son inviables, pues ambos siguen patrones de crecimiento no sustentables a largo plazo. Lo que debe ser alterado es el “contenido del crecimiento, buscando tornarlo menos intensivo de materias primas y energía y más equitativo en su impacto. Tales cambios necesitan ocurrir en todos los países, como parte de un paquete de medidas para mantener la reserva del capital ecológico, mejorar la distribución de renta y reducir el grado de vulnerabilidad a las crisis económicas” (Comisión mundial sobre medio ambiente y desarrollo, 1988, p56).

Lo que se propone es un proceso de desarrollo económico que mantenga y reproduzca el stock de capital y donde el crecimiento económico sea acompañado por la equidad en la distribución de renta, con atención especial a la incorporación de variables no económicas como la educación, salud, agua y aire limpios y protección de la belleza natural.

- C) Atender a las necesidades humanas esenciales de empleo, alimento, energía, saneamiento del agua son necesidades básicas cuya atención debe ser buscada con prioridad en las capas de la población pobre del Tercer Mundo. El empleo se considera la más básica de todas las necesidades, dado que sesenta millones de personas por año, se tornan aptas para el trabajo en estos países.
- D) Asegurar niveles sustentables de población El desarrollo sustentable está estrechamente asociado a la dinámica del crecimiento de la población, incluyendo donde disponibles. Las estadísticas del Informe indican que el crecimiento medio de la población en los países industrializados está estabilizado en 1%, siendo que algunos de ellos ya no presentan ningún crecimiento.
- E) El crecimiento ocurre, de hecho, en el Tercer Mundo, donde la población prevista para el 2.025 es de 6,8 billones, en contraste con los 1,4 billones de personas que es la estimación para la población del Primer Mundo para ese mismo año.
- F) Conservar y mejorar la base de los recursos Este objetivo es señalado como una de las metas del desarrollo, también es comprendido como una obligación moral de las generaciones presentes en relación a las próximas. El mantenimiento de la diversidad biológica es necesario para el Funcionamiento normal de los ecosistemas y de la biosfera como un todo. En este sentido las políticas deben ampliar las opciones para que las

Personas mejoren la calidad de vida, principalmente en áreas bajo “estrés” ecológico y pobres en recursos.

- G) Reorientar la tecnología y gerenciar el riesgo. La tecnología es considerada el elemento clave que llevará a la solución de la mayoría de los problemas expuestos y por ser el eslabón que liga al hombre con la naturaleza, ella debe ser reorientada en función de las exigencias del desarrollo sustentable, que requiere mayor atención a los factores ambientales. En el caso de los países en desarrollo, es preciso intensificar la capacidad de innovación tecnológica, a fin de atender a los nuevos desafíos. A su vez,
- H) La tecnología generada en los países industrializados, las más recientes relacionadas con la conservación de la energía, el uso de materiales, la informática, la biotecnología, no siempre son adecuadas o de fácil adaptación a las condiciones ambientales y socioeconómicas de los países en desarrollo.
- I) Incorporar el ambiente y la economía en los procesos de decisión. La tarea de integrar lo económico y lo ecológico requiere de cambios de aptitudes y de objetivos en diversos niveles pues, solamente la ley no tiene el poder de forzar los intereses de las comunidades. Éstos deben conocer y apoyar las leyes, ampliar su participación en las decisiones que afecten el medio ambiente, a través de su motivación y consecuente movilización, organizándose de forma de viabilizar formas de participación más efectivas.
- J) Junto con los objetivos, el Informe identifica algunos factores condicionantes considerados básicos para su consecución:
 - a) un sistema político que asegure la efectiva participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisión;
 - b) un sistema económico capaz de generar excedentes y “know-how” técnico en bases confiables y constantes,
 - c) un sistema social que pueda resolver las tensiones causadas por un desarrollo no equilibrado;
 - d) un sistema de producción que respete la obligación de preservar la base ecológica del desarrollo
 - e) un sistema tecnológico que busque constantemente nuevas soluciones;
 - f) un sistema internacional que estimule patrones sustentables de comercio y financiamiento;
 - g) un sistema administrativo flexible y capaz de autocorregirse;

A esta lista de pre-requisitos RATTER (1992) añadió otros dos:

- A. educación básica para todos, con erradicación del analfabetismo y
- B. estructuración del poder político, que promueva opciones en términos de distribución de riqueza y de acceso a ellas. Es coherente y parece ser la única alternativa, lo que propone esta concepción pues,

estando garantizados los elementos antes mencionados, gran parte del progreso en dirección a la solución de problemas locales, nacionales y globales, dependerá y podrá contar con acciones colectivas, con la identificación y participación de grupos de personas suficientemente bien organizadas, educadas y motivadas, ya que estas personas estarán bien alimentadas y saludables. La importancia fundamental del proceso educacional es debido a su función como principal responsable por la transmisión constante del conjunto de normas, reglas y valores, definiendo actitudes, creencias y el comportamiento de la sociedad.

Del informe Brundtland se desprenden unas consideraciones importantes que los Desarrollos Urbanos existentes han omitido en sus procesos de desarrollo; el primero es referente al inciso "C" del informe citado, el cual señala que "el empleo es la más básica de todas las necesidades" cierto es para el Desarrollo Urbano actual que las fuentes de empleo quedan escasas debido a que estos desarrollos tienen una vocación netamente habitacional y en algunos casos se logra considerar un porcentaje mínimo de comercio; por lo cual los habitantes de estos desarrollos se desplazan hacia los centros de trabajo que en muchas ocasiones están considerablemente retirados realizando desplazamientos agotadores que consumen en tiempo hasta tres horas de desplazamiento a los lugares de trabajo con un tiempo igual de regreso a sus hogares, haciendo que estos desarrollos sean clasificados como ciudades dormitorio. Los DUIS actualmente pretenden abatir este rezago en materia de empleo al obligar a los desarrolladores en considerar usos de suelo con vocación Industrial, comercial y turístico; este último en zonas potenciales para el desarrollo turístico. Como aspecto ecológico el Grupo DUIS incluye el conservar y mejorar la base de los recursos, tal como el informe Brundtland lo señala en el inciso F) también es comprendido como una obligación moral de las generaciones presentes en relación con las generaciones futuras; sin embargo sus lineamientos no incluye ninguna reglamentación para la conservación del medio ambiente por lo cual los desarrolladores deberán sujetarse a las Leyes existente en materia ambiental; tal es el caso de la Ley de Protección al Ambiente y el Equilibrio Ecológico. Respecto al rubro económico los DUIS no han considerado el Incorporar a los pobladores en la toma de decisiones referentes al medio ambiente y la economía; esto solo puede lograrse mediante una buena organización de los grupos vecinales; de lo anterior se requiere según el informe Brundtland un sistema administrativo flexible y capaz de autocorregirse. un sistema internacional que estimule patrones sustentables de comercio y financiamiento, un sistema económico capaz de generar excedentes y "know-how" técnico en bases confiables y constantes, un sistema social que pueda resolver las tensiones causadas por un desarrollo no equilibrado; en resumen se requiere de ciudades competitivas en los sistemas administrativos, productivos y políticos.

1.2. El Concepto de Integralidad.

El Concepto de Desarrollo Integral al igual que el concepto de Desarrollo Sostenido se fundamentan en teorías y conceptualizaciones y reconocidas mundialmente, al ser ambos conceptos, formas del Desarrollo Humano; ninguna forma de desarrollo puede ser expresada sin su fundamental relación con nuestro desarrollo y evolución biológica, porque en tal caso, sea cual sea la explicación, ninguna definición del desarrollo de lo vivo tendría sentido. Esto es, que el desarrollo existe y es válido únicamente cuando es garante de la vida, tanto individual como colectiva. Este es el primer punto de referencia para esta "Teoría del Desarrollo Integral".

Se ha planteado que el primer punto de referencia para esta teoría del desarrollo es que:

- el desarrollo real existe y es válido únicamente cuando es garante de la vida individual y colectiva para ésta y las generaciones venideras.
- A esto se debe agregar el hecho de que, ningún desarrollo social integrado se hace factible si es que no se toma en cuenta esta primera premisa biológica del desarrollo. Y por ello se pone como elemento básico de discusión:
 - ❖ El destructivo planteamiento jerárquico del "contrato social y su sistema gubernamental" de privilegios.
 - ❖ La conformación, desarrollo y existencia de cualquier "sistema económico" bajo cualquier definición actual.
 - ❖ El ordenamiento territorial geográfico, de feudos, Estados o naciones con límites establecidos por la violencia o el uso del poder y no por la natural necesidad de conformar zonas "ecológico sociales de supervivencia" y de desarrollo humano sostenible.

En el concepto de DUIS de acuerdo con el la definición de DUIS del Folleto de Divulgación del Gobierno Federal "Desarrollos Urbanos Integrales Sustentable" publicado por el Grupo de Promoción y Evaluación de los DUIS (GPEDUIS), define a los DUIS como:

Primer párrafo: *Áreas de Desarrollo **integralmente planeadas** que contribuyen al ordenamiento territorial de los estados y municipios y promueven un desarrollo urbano más ordenado, denso, **justo** y **sustentable**.*

Segundo párrafo: *"Motor de desarrollo regional, donde la vivienda, la infraestructura, servicios, equipamiento, comercio, educación salud, **industria**, esparcimiento y otros insumos, constituyen el soporte para el desarrollo del proyectos económicos estratégicos".*

Tercer párrafo: *“Emprendimientos Mixtos en los que participan los gobiernos federal, estatal y municipal, desarrolladores y propietarios de la tierra, que se integran en los centros urbanos existentes”.*

De acuerdo al primer párrafo de la definición que nombra a los DUIS como “áreas de desarrollo Integralmente planeadas” y que a su vez los DUIS “promueven” el desarrollo justo y sustentable; y su complemento en el segundo párrafo que lo describen como “motor de desarrollo” incluyendo la industria; se pensaría que los DUIS incluyen conceptos principales del desarrollo sostenido o sustentable y principales también del desarrollo integral; olvidándose de los aspectos políticos y del ordenamiento territorial debido a que la definición y conceptualización de los DUIS abordándolos únicamente cómo emprendimientos mixtos con la participación de los tres órdenes de gobierno, propietarios de la tierra y desarrolladores.

1.3 Ordenamiento territorial.

La SEMARNAT, el Instituto Nacional de Ecología (INE), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto de Geografía (IG) y la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), describen en: “Indicadores para la caracterización y ordenamiento del territorio” que: *“El Ordenamiento territorial (OT) se concibe como un proceso y una estrategia de planificación de carácter técnico-político, a través del cual se pretende configurar, en el corto, mediano y largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos sectoriales de desarrollo (económicos, sociales, culturales y ecológicos). Se concreta en planes que expresan el modelo territorial a largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo”.*

Uno de los temas principales de la sustentabilidad es la definición de criterios e indicadores que permitan la caracterización del estado de los recursos, la población y la economía y, por ende, del territorio donde éstos tienen su expresión última. *“El papel de los criterios consiste en caracterizar o definir los elementos esenciales o el conjunto de condiciones o procesos mediante los cuales se puede evaluar la sustentabilidad”.* Los indicadores revelan condiciones y tendencias que pueden ser de utilidad en la planeación del desarrollo del territorio; de ahí su gran importancia en el marco de acuerdos regionales y mundiales, como los establecidos en el marco del Programa de Acción para el Desarrollo Sustentable, conocido como la Agenda 21. Su instrumentación permite:

- Desarrollar mejores colecciones de información y reportes con énfasis en materia
- Ambiental, social y económica;
- Integrar datos ambientales, económicos y sociales de importancia en la planeación y la toma de decisiones; y
- Elaborar reportes periódicos sobre condiciones y tendencias.

Los objetivos de La Secretaría de Desarrollo Social se describen como Formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del Gobierno Federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad. Además de: Lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable, para alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad, mediante las políticas y acciones de ordenación territorial, desarrollo urbano y vivienda, mejorando las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente LGEEPA incluye en su definición el concepto “ecológico” y Define: El ordenamiento ecológico del territorio (OET) es un instrumento de planificación y concertación diseñada para incidir en el desarrollo regional y orientarlo eficazmente, posibilita la resolución de conflictos y promueve la certidumbre con bases jurídicas.

Mediante el OET se impulsa la creación de mecanismos de coordinación entre las los diferentes ordenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y los sectores productivos (agricultura, pesca, turismo, etc). Entre sus objetivos destaca que es un instrumento de política ambiental para lograr la gestión coordinada del territorio, donde las acciones gubernamentales se articulen y complementen en el ejercicio cotidiano de la gestión pública.

1.4 El Concepto DUIS.

Según el Folleto de Divulgación del Gobierno Federal; los DUIS (Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables) son “Áreas de desarrollo integral planeadas que contribuyan al ordenamiento territorial de los estados y municipios y promueven un desarrollo urbano, mas ordenado, denso, justo y sustentable”.

Así mismo complementan definiéndolos como: “Motor de desarrollo regional, donde la vivienda, la infraestructura, servicios, equipamiento, comercio, educación, salud, industrias, esparcimiento y otros insumos constituyen el soporte para le desarrollo de proyectos económicos u estratégicos”.

En cuanto a la Integralidad los definen como: “Emprendimientos mixtos en los que participan los gobiernos federales, estatales y municipales, desarrolladores y propietarios de tierra, que se integran a los centros urbanos existente”.

TEMA 2 Planteamiento del problema.

2.1 Problema central.

Se analizará la normatividad federal y local actual para determinar si es vigente y suficiente para garantizar sustentabilidad jurídica al concepto de los DUIS.

Al ser el concepto DUIS una propuesta de un grupo de secretarías y organismos centralizados y paraestatales con el objetivo de regular el crecimiento de los centros de población, las leyes, normas y reglamentos deberán ajustarse y modificarse en función de los objetivos específicos del Grupo DUIS (GPEDUIS). La tarea de adaptación y cambio de la normatividad vigente es titánica; debido a que la jerarquización de las leyes en cuanto al desarrollo urbano obedece principalmente a reglamentos y bandos Locales y no a una Ley Federal que regule los Asentamientos Urbanos y de ordenación al territorio garantizando que está forma de desarrollo sea integral y sustentable.

Es necesario crear dentro de las leyes federales la figura Jurídica del concepto DUIS en donde se establezcan las condiciones normativas y de regulación para poder ser implementada a nivel nacional.

Se pretende con este estudio de investigación diagnosticar la normatividad actual y ofrecer recomendaciones a las leyes actuales para dar el sustento jurídico al concepto DUIS; así como aprovechar la normatividad actual que tenga beneficios o pueda ser adaptable a la nueva figura jurídica.

2.2 La pregunta central de la investigación.

¿Qué modificaciones legislativas deberán realizarse para dar sustento Jurídico al concepto DUIS?

2.3 Sustento de la pregunta central de la investigación.

El desarrollo de ciudades sigue siendo a nivel mundial un gran mecanismo de generación de riquezas; el hacerlo sin proyecciones objetivas de corto, mediano y largo plazo; el edificar Desarrollos Urbanos con vocación únicamente habitacional; el no lograr la Integralidad de las ciudades y el de tener una dependencia funcional con otras localidades; ha generado ciudades dormitorio, metrópolis devoradoras de grandes extensiones de reservas territoriales, caos urbano en la distribución armónica de usos de suelo, etc.

Tema 3. Análisis de la legislación federal aplicable al concepto DUIS.

El Derecho constitucional mexicano es necesario estudiarlo en virtud de que el orden jerárquico del sistema jurídico debe de ser vertical; es decir las leyes deben de acatarse en estricto orden jerárquico, de acuerdo con esta postura se analizará la legislación federal y posteriormente la legislación local.

El México es una República representativa, democrática y federal, gobernada bajo las leyes de la Constitución promulgada en 1917, esto está escrito en el artículo 40 de nuestra constitución. La forma de gobierno en México es republicana, la nación es una sociedad natural de hombre con unidad de territorio, origen, costumbres, idioma, religión, tradiciones, historia, formas de vida y aspiraciones. Estos son lazos sociológicos que la unen y la proyectan a un destino común. Por lo que México jurídicamente es un Estado porque tiene una población que posee un territorio y reconoce un gobierno que lo presenta y dirige.

3.1 Aspectos constitucionales relacionados.

3.1.1 La federación; es una entidad mayor (Los Estados Unidos Mexicanos), formada o compuesta por entidades federativas (Aguascalientes, Colima, Chihuahua, Guerrero, Durango, etc.) unidas mediante un pacto (La Constitución política) que firman sus representantes

3.1.2 El poder legislativo; se deposita en: El congreso de la unión dividido en dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores, En el artículo 65 constitucional habla sobre el congreso, ya que su función es celebrar dos períodos de sesiones ordinarios 1º se reunirá a partir del 1º de noviembre de cada año, a esta apertura asistirá el Presidente de la República y presentará un informe del estado que guarda la administración pública, a partir del 15 de abril de cada año realizará un segundo período de sesiones. Sus facultades del Congreso de la unión son como el admitir nuevos estados a la Unión Federal, arreglar los límites de los Estados, Establecer casas de moneda y fijar las características que ésta deba tener, cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, legislar en todo lo relativo al D.F. declarar la guerra, con base en los datos que le presente el Ejecutivo, entre otras; Estas son algunas facultades del Congreso presentadas en el artículo 73 constitucional.

3.1.3 El poder ejecutivo está representado por un presidente, que tiene que ser mexicano de nacimiento e hijo de mexicanos; se elige de manera directa y popular para un periodo de 6 años y no puede ser reelegido. El presidente designa a los miembros de su gabinete, que tienen que ser confirmados por el Congreso.

3.1.4 El poder judicial. Su función principal es impartir, juzgar sobre los hechos o actos de autoridad pública que violen la Constitución a través del juicio de amparo, así como atender todos los asuntos civiles y penales a nivel federal. De acuerdo con los términos del art. 94 constitucional el ejercicio de este poder se deposita en una suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito, tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados del D.F. La suprema corte de Justicia se compone de once ministros, de los cuales uno de ellos es el presidente de la corte y funciona en pleno y en salas. Las salas son dos: una civil y penal y otra administrativa y laboral, con cinco ministros cada una. Los colegiados los hay en materia civil, penal, administrativa y laboral. Su principal función es conocer de juicios de amparo en contra de sentencias que dicten los tribunales. Se integran por tres magistrados y cada uno de ellos dura en su cargo seis años, pudiendo ser ratificados o promovidos. Por su parte, los unitarios se integran por un solo magistrado, y conocen de apelación en contra de sentencias dictadas por los jueces de distrito. Los juzgados de Distrito; en estos, los jueces conocen de los juicios de amparo promovidos contra actos de autoridad que no constituyan sentencias. Las sentencias pueden ser civiles, penales, administrativas y laborales.

3.2 El Orden jurídico federal

3.2.1 La importancia del orden jurídico en el desarrollo

No todas las normas jurídicas tienen un mismo rango, ni la misma categoría; ya que algunas superan a otras. Por lo que se decide jerarquizar los valores para comprender la importancia de cada norma, ya que toda norma se considera válida, obligatoria y lo cual todo debe cumplir. Por lo que queda mencionar que se ha establecido un orden jerárquico que determinará la gradación en nuestro sistema jurídico:

En el Derecho positivo Mexicano la jerarquía del Orden Jurídico, en México; o sea, en los Estado y en Distrito Federal, como se sabe la República Mexicana está compuesta por el D.F. y 31 estados, por lo que hay una diferencia y deriva el orden federal; son leyes obligatorias en todo México, y el orden local, en donde sólo obligan los Estados.

Orden jerárquico normativo federal	
1	La Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos artículos 25, 26 y 27
2	Las leyes federales; Ley de Planeación, Ley de Vivienda, Ley de la Administración Pública Federal
3	Leyes de Generales de la Administración Pública; Ley General de Asentamiento Humanos, Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Orden jerárquico normativo en los Estados	
1	La Constitución Federal
2	Las leyes federales y los tratados
3	La constitución local propia de cada Estado
4	Leyes ordinarias
5	Las leyes municipales
6	Las normas jurídicas individualizadas

Orden jerárquico normativo en el Distrito Federal	
1	La constitución federal
2	Las leyes federales y los tratados
3	Leyes ordinarias
4	Las leyes reglamentarias
5	Las normas jurídicas individualizadas

Sumado a lo anterior y de acuerdo con la ley Orgánica de la Administración Pública Federal reglamentaria al Artículo 90 Constitucional en México se considera que la Administración Pública Federal será Centralizada y Descentralizada

La centralización administrativa es la forma fundamental en la cual se encuentran organizadas las entidades públicas de carácter administrativo.

La principal cualidad de la centralización de administrativa, es que las entidades centralizadas se encuentran relacionadas entre sí por un vínculo jerárquico constante.

En la cúspide de la administración pública centralizada se encuentra el Presidente de la República y subordinados a él se localizan todos aquellos órganos públicos inferiores.

Las ordenes y la toma de decisiones de la administración pública centralizada descienden invariablemente del órgano mayor al inferior, de tal manera que todas las entidades administrativas guardan un orden y obedecen a los imperativos que emite la cúspide de la organización central.

Todo ente inferior se encuentra supeditado al superior; y cada órgano administrativo tiene su propia competencia.

La competencia administrativa es al órgano administrativo lo mismo que la capacidad es a las personas físicas y jurídicas del derecho civil.

Sin embargo, mientras la capacidad jurídica es una cualidad intrínseca de las personas y que sólo termina con la muerte, la competencia administrativa no es una prerrogativa natural y propia de la autoridad administrativa.

La competencia consiste en una serie de facultades y obligaciones jurídicas que la legislación atribuye a los órganos de la administración para que hagan, no hagan o se abstengan.

La competencia así determinada por la ley fija las circunstancias en las que el órgano tiene la obligación de actuar o abstenerse en cierta materia o área de la administración, así como determina el grado de actuación y la superficie territorial en la que habrá de circunscribirse la actuación del órgano.

La diferencia entre la capacidad y la competencia se manifiesta en que la capacidad es regla, puesto que los particulares pueden hacer todo lo que desee, en tanto no haya una norma que lo prohíba; y en el Derecho Público, la competencia es la excepción, ya que esta no se presume, sino que es menester que el orden jurídico la atribuya expresamente a los órganos administrativos. Es decir, los particulares pueden hacer todo lo que no esté prohibido y las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza. (Elementos de Derecho Administrativo. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Editorial Limusa, 2000, 2a. Edición; p.- 102.) Estas son notas a pie de

Las entidades que forman parte de la Administración Pública Central o Centralizada reciben la denominación de órganos administrativos.

Los órganos administrativos que forman parte de la Administración Pública Federal son las Secretarías de Estado; los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica; en este caso el GPEDUIS considera en su integración cuatro secretarías y seis órganos administrativos (ver fig. 5.1 Grupo de Promoción y Evaluación de los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentable).

La centralización administrativa, dado su carácter jerarquizado y rígido impide que se puedan tomar decisiones expeditas, pues muchas ocasiones para que se pueda emitir un acto administrativo se requiere que los tramites asciendan desde los órganos inferiores al superior y luego vuelvan al inferior, con el consecutivo consumo de tiempo.

La desconcentración surge como un medio para facilitar el dinamismo de la actividad de determinados órganos de la administración.

Los organismos descentralizados se encuentran regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como por la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

De conformidad al tercer párrafo del artículo primero de la Ley Orgánica en cita son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, las entidades que componen la administración pública paraestatal; nuevamente se refiere al GPEDUIS el cual incluye 6 organismos paraestatales (INFONAVIT, FOVISSSTE, SHF, FONATUR, CONAVI y BANOBRAS); sin embargo la conformación de organismos paraestatales es más extensa de las contempladas; destacan entre las ausentes: la Comisión Federal de Electricidad (CFE); la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT), por decir solo unas.

Los organismo descentralizados son entidades creadas por la ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal; su principal distinción con los organismos desconcentrados es que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

No obstante su autonomía, las entidades descentralizadas se encuentran sometidas a las actividades de control y vigilancia de la Administración Pública Central.

Entre los organismos descentralizados podemos mencionar a la Compañía Federal de Electricidad, a Petróleos Mexicanos; a la Universidad Nacional Autónoma de México; al Instituto Mexicano del Seguro Social Banco Nacional Hipotecario y de Obras S.A. y al Banco de México

TEMA 4 Análisis cualitativo de la legislación federal aplicable al desarrollo urbano, vivienda y ordenamiento del territorio

4.1 Los antecedentes del derecho urbanístico en México

Para 1970 la legislación existente en materia de asentamientos humanos, regulaba aspectos relacionados con la urbanización dejando un amplio vacío respecto a planeación o programación del desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Como materia relacionada, y con el fin de delinear las pautas del desarrollo del país, se expidió en 1974 la Ley de Población, facultándose al Estado para fomentar la adecuada distribución de la población. Es en los años setenta, cuando el creciente problema que representaban los asentamientos humanos y la casi ausencia de instrumentos jurídicos para orientar el desarrollo urbano en las entidades federativas planteó el imperativo de establecer disposiciones legislativas para el ordenamiento territorial de los centros de población. Lo anterior, aunado con la importancia que a nivel internacional adquirió la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (comúnmente conocida como Hábitat I) verificada en el año de 1976, en Vancouver Canadá, desembocó en un esfuerzo nacional que se materializó en las siguientes acciones: El 6 de febrero de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de Reformas y Adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución General de la República. Sin embargo uno de los más importantes el artículo 25 constitucional quedó pendiente de modificaciones las cuales dan un giro cuando menos en papel el camino del desarrollo urbanístico mexicano.

4.2 Análisis de los antecedentes del artículo 25 Constitucional

El desarrollo integral y el desarrollo sustentable o sostenido son conceptos del desarrollo mundialmente reconocidos, en México se establecieron en el artículo 25 constitucional en el año de 1988.

El antecedente del 25 constitucional tal como lo conocemos hoy, lo refiere la Constitución de 1917 que decía *“La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro y su violación será penada por la Ley.” Según la CPEUM 05 de febrero 1917.*

Por lo visto no tenía nada que ver con lo que se ha modificado este artículo y lo que podemos leer ahora de él.

4.2.1 Modificaciones al artículo 25 Constitucional

El artículo 25 constitucional históricamente cuenta con dos modificaciones de las cuales la primera modificación data del año 1983 el cual dice:

“Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea **Integral**, que fortalezca la Soberanía de la Nación y que su régimen sea democrático y, que mediante el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”

La segunda modificación en 1998 pretende que toda persona tenga derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar y, señala que corresponde al Estado garantizar la rectoría del desarrollo nacional para que este sea Integral y Sustentable. El 25 Constitucional queda:

“Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea **Integral y sustentable**, que fortalezca la Soberanía de la Nación y que su régimen sea democrático y, que mediante el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”

Actualmente se quiere modificar por tercera ocasión al nombrado artículo para quedar como sigue: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante **la competitividad** se

fomente el crecimiento económico, y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

La competitividad es una política de Estado. Las leyes que emita el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados así como las políticas públicas que formule el gobierno federal se deberán ajustar, ejecutar y evaluar de conformidad con su aportación a la competitividad del país.

4.3 Artículo 26 Constitucional.

El Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) y los planes y programas que del se generan refieren al cumplimiento del mandato que rige el artículo 26 Constitucional y el artículo 12 de la Ley de Planeación que se refieren en los términos de del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Se establece en este artículo en su apartado “A” primer párrafo que *“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación...”*

En el segundo párrafo del artículo apartado “A” se indica que: *“los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.”*

Además en su tercer párrafo indica: *“La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.”*

4.4 Artículo 27 Constitucional.

El ordenamiento del territorio, el desarrollo integral y sustentable y el desarrollo urbano que el GPEDUIS en sus objetivos pretende atender, mantiene su principal fundamento jurídico en los artículos 25, 26 y 27 constitucionales; como se ha visto anteriormente el 25 Constitucional pretende garantizar que el desarrollo sea “**integral y sustentable**” el 26 Constitucional que el desarrollo sea “**democrático**” y en el análisis del 27 Constitucional que el desarrollo del país sea “**equilibrado**” y que de un mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, se consignó la facultad que tiene la Nación para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas **provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques** a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, constituyéndose así las modalidades o limitaciones urbanísticas a la propiedad. En la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional se consignó la facultad del Congreso Federal para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, para cumplir con los fines del párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

4.5 Artículo 115 Constitucional

En el artículo 115 constitucional se estableció que los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expidieran las leyes y reglamentos y disposiciones administrativas en lo que se refiere a centros urbanos para cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional y que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios de dos o más entidades federativas formaran o tendieran a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, planificarían y regularían de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros.

4.6 Artículo 4º. Constitucional

El 7 de febrero de 1983 el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados aprobaron la inscripción en la Constitución del derecho a la vivienda, en los siguientes términos:

Artículo 4.- “Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, la ley establecerá los instrumentos y apoyos a fin de alcanzar tal objetivo...” generando que nuevamente las Leyes tomarán otro derrotero.

4.7 Ley de Planeación y la Ley de Vivienda

En el año de 1983, se promulgan la Ley de Planeación y la Ley de Vivienda. Teniendo como fundamento la Ley de Planeación, se expide por una parte, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; y como una acción sectorial derivada de dicho instrumento de planeación, se crearon tanto el Programa Nacional de Vivienda 1980-1982, como el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988. El siete de febrero de 1984 se reformó y adicionó la Ley General de Asentamientos Humanos especialmente en lo que se refiere al capítulo V: “De la tierra para el Desarrollo Urbano y la Vivienda”. En 1987 se reformaron los artículos 27 y 73 Fr. XXIX inciso G de la Constitución Mexicana, con el objeto de incrementar las atribuciones del Estado para imponer modalidades a la propiedad, tendientes a la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como para facultar al Congreso Federal para “expedir leyes que establezcan la concurrencia de los gobiernos de los estados y municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”. Para 1988 se expide la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigente desde el 1o. de marzo de 1988. Periodo 1989-1994

El Sistema Nacional de Planeación para el periodo de referencia se sustentó en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, cuya expresión sectorial fue el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994, mismo que se orientaba en función de las siguientes directrices: 1) La transformación del patrón territorial de distribución de los asentamientos humanos de conformidad con las políticas de descentralización y desarrollo económico. 2) El mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, con trato preferencial hacia los grupos sociales más necesitados. 3) El fortalecimiento de la capacidad municipal respecto al ordenamiento y regulación de los centros de población. Sobre las bases contenidas tanto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente como en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se aprobó el Programa Nacional de Protección al Medio Ambiente 1990-1994. Se expidió igualmente el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, derivado del Plan Nacional de Desarrollo. El 25 de mayo de 1992 por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación se creó la Secretaría de Desarrollo Social.

El 6 de Enero de 1992, se publican en el Diario Oficial de la Federación, diversas reformas al artículo 27 constitucional, reglamentadas por la nueva Ley Agraria, en

vigor desde el 27 de febrero de 1992. Dichos ordenamientos fortalecen la capacidad de decisión de los ejidos y comunidades, vinculando las disposiciones urbanísticas con el desenvolvimiento de la vida rural, con franco respeto al medio ambiente. Lo anterior permitió tener una visión jurídica unitaria de los conceptos “urbano”, “rural”, y lo “ambiental”, tradicionalmente separados. El 1 de diciembre de 1992 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria de los párrafos quinto y sexto de la Constitución General de la República, y cuyo objeto es el regular y administrar en todo el territorio nacional las aguas consideradas en el artículo 27 constitucional, redefiniendo el papel del Estado, los sectores social y privado para mejorar el aprovechamiento del agua. Para 1993 se establece el “Programa de 100 Ciudades”, operado a través de cinco líneas de acción:

a) Administración Urbana y regulación del uso de suelo b) Suelo urbano y reservas territoriales c) Vialidad y transporte d) Atención de aspectos ambientales e) Renovación urbana de los centros de las ciudades.

El fin básico del Programa de 100 Ciudades, consistía en la mejor distribución de la población para abatir la concentración registrada en crescendo continuo en las metrópolis mexicanas. Las facultades de la Secretaría de Desarrollo Social, quedaron definidas en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1994. En 1992 se crean dos dependencias federales como organismos desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social: a) El Instituto Nacional de Ecología (INE) con carácter normativo

b) La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) como instancia de vigilancia y control de la normatividad ambiental

4.8 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Acciones inmediatamente posteriores La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (diciembre 1976) contempló la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y se integra la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano como una entidad encargada de la definición de políticas y objetivos en materia de asentamientos humanos. La regulación ambiental de los Asentamientos Humanos se enfatiza con la creación tanto de la Subsecretaría de Mejoramiento del Medio Ambiente (1976) como la Dirección General de Ecología Urbana, dependiente de la SAHOP (1977) En 1978 se crea el Plan Nacional de Desarrollo Urbano derivado de la Ley General de Asentamientos Humanos. Cabe destacar que en el período 1976-1982 se expidieron planes de ordenamiento de seis grandes zonas Conurbadas, programas sectoriales de suelo

urbano, el Programa Nacional de Vivienda 1980-1982; se crearon diversas reservas territoriales y un Programa Nacional de Desarrollo Ecológico de los Asentamientos Humanos. En diciembre de 1981, se adicionó la Ley General de Asentamientos Humanos, con un capítulo denominado “de la tierra para vivienda”, señalándose que era de utilidad pública la adquisición de terrenos para este fin, de acuerdo con lo previsto en los programas de desarrollo urbano y de vivienda.

Con las modificaciones a las leyes se impulso en mucho el Desarrollo Urbano basado en la Planeación

4.9 Ley general de Asentamiento Humanos

Previamente a la conferencia de la ONU “Hábitat I” se publica en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, la Ley General de Asentamientos Humanos. Dicha ley sirvió de base para que las entidades federativas expidieran sus respectivas leyes en la materia, así como planes, programas y otras disposiciones jurídicas en materia de desarrollo urbano; de igual forma se establecieron instancias dedicadas a la planeación y administración urbana. En el artículo 1 de la Ley que se comenta se estableció claramente su objetivo: *I.- Establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional. II.- Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y III.- Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.* En el artículo 3o. se estableció el objetivo básico de la legislación urbanística: constituir un instrumento para mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana.

De igual forma la Ley General de Asentamientos Humanos estableció que la ordenación de los asentamientos humanos se llevará a cabo mediante la planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, conforme lo prevén los programas de Desarrollo Urbano respectivos. El artículo 4o. dejó las bases del Sistema Nacional de Programación Urbana; constituido por: Un Programa Sectorial de Desarrollo Urbano (ámbito federal) Programas Estatales de Desarrollo Urbano Programas de Zonas Conurbadas Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano.

El Gobierno Federal, según la Ley General de Asentamientos Humanos, tiene como facultades en la materia solamente las siguientes:

- Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional.

- Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo sustentable.
- Establecer provisiones y reservas territoriales para el desarrollo de los centros de población.

Para que el Gobierno Federal ejerza las dos primeras se requiere voluntad política, que no tiene, y no hay disposición jurídica que lo obligue, y para la tercera se requieren voluntad política y recursos fiscales, y no hay ni la una ni lo otro, ni disposición jurídica que lo obligue a establecer provisiones y reservas territoriales. Si ha sido y será el Gobierno Federal el que determine la política económica para el país, está obligado a prevenir sus efectos en materia urbana, pero si no hay recursos ni voluntad política para participar en un desarrollo urbano que integre la satisfacción de las necesidades de la sociedad y de la economía, el resultado seguirá siendo el desorden por un lado, y la inacción por el otro.

- a) Al estar ausentes los tres ámbitos de gobierno, los agentes económicos actúan de propia iniciativa, con visión limitada en el tiempo y el espacio, atendiendo únicamente a sus intereses particulares de lucro -legítimo si se quiere-, por lo que no hay participación coordinada, ni con los tres ámbitos de gobierno ni entre los propios desarrolladores. La coordinación, en términos de la Ley General de Asentamientos Humanos, no es obligatoria para nadie.
- b) Los grandes proyectos urbanos en la periferia y al interior de las ciudades son necesariamente de largo plazo -10 a 20 años-, pero los períodos administrativos son de seis años para los gobiernos Federal y estatales, y de tres para los municipales; además, los cambios de administración en los tres ámbitos de gobierno no coinciden, de suerte que la eventual coordinación entre dos o tres ámbitos de gobierno, si es que se logra superando diferencias partidistas, solo dura un máximo de tres años.
- c) Una nueva administración estatal tarda tres años en identificar un proyecto urbano, de uno a dos años en la formulación de los estudios de preinversión, así que, en el mejor de los casos, le quedan de uno a dos años para realizar los proyectos ejecutivos y gestionar financiamientos y autorizaciones federales; con ese avance se presenta el cambio de administración, y aunque el nuevo titular del ejecutivo estatal sea del mismo partido que el anterior, lo primero que hace el nuevo titular es cuestionar el proyecto, ponerlo en el congelador, y quizá al tercer año revisar los estudios de pre-inversión, proponer cambios al concepto del proyecto de acuerdo a nuevas circunstancias y, sobre todo, a nuevos criterios, para reiniciar el ciclo.
- d) No hay disposición en la Ley General de Asentamientos Humanos que obligue a garantizar la continuidad de los grandes proyectos urbanos.

La tendencia a la metropolización en el país es imparable, lo que implica que los límites municipales serán continuamente desbordados en los grandes proyectos

urbanos, ocupando municipios rurales con cabildos pobres en recursos presupuestales y humanos, incapaces de ejercer las facultades que les otorga la Ley General de Asentamientos Humanos. Y aun los municipios urbanos ricos carecen de recursos fiscales suficientes para emprender grandes proyectos urbanos, y al estar limitado el periodo de gobierno, su visión tiende a ser de corto plazo, careciendo de interés en los grandes proyectos urbanos. De nada sirve una ley que otorga facultades para las que no existen recursos ni tiempo para ejercerlas. Y resulta penoso decirlo, pero a todo lo anterior hay que agregar la proclividad a la corrupción.

Además, cada vez con mayor contundencia se presenta el problema político que se deriva, por una parte de los períodos establecidos para el cambio de autoridades en los tres ámbitos de gobierno, además en muchos casos todos desfasados, los que obligan a los actores políticos a eludir compromisos en proyectos de largo plazo, y por la otra parte a las alternancias y combinaciones de partidos en el poder de diferentes, pero relacionados ámbitos de gobierno, que contribuyen a la desacreditación y eventual suspensión de proyectos en aras de beneficios electorales.

4.10 Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

La ley General de Protección al Ambiente y el Equilibrio ecológico es quizá una de las Leyes más vigentes en México con la promulgación de la Ley Federal de Protección al Ambiente, en 1981, la autoridad federal dispuso de atribuciones básicas para actuar a favor del sostenimiento del equilibrio ambiental, tales atribuciones se fortalecieron en 1988 con el Decreto que dio vida jurídica a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y posteriormente, ese mismo año, con la publicación del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, cuya más reciente actualización se decretó en el año 2000.

El desarrollo turístico en Quintana Roo, principalmente en corredor turístico Cancún-Tulum desarrollado desde el año 2000, en 1994 es aplicado el Acuerdo de Coordinación para el Ordenamiento Ecológico de la región ese acuerdo se actualiza en 2001 en tiempos recientes se ha pretendido mediante instrumentos de la política ambiental ajustar la actuación de las autoridades ambientales de los diferentes ordenes de gobierno; con esquemas que aseguren el equilibrio ecológico.

Es en este orden de ideas que la autoridad federal encargada de evaluar los proyectos a desarrollar y aprobar o rechazar mediante el análisis de los estudios de Impacto Ambiental y actuar en consecuencia de acuerdo al marco normativo; sin embargo; la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales SEMARNAT

en su publicación Reflexiones y acciones para el Desarrollo Turístico Sostenible, derivadas de la Evaluación de Impacto Ambiental en el Caribe mexicano dice en su presentación refiriéndose a la actitud de las autoridades federales: *“la autoridad federal, actuó tomando las decisiones que en cada caso debió asumir, dictaminando la procedencia o la inviabilidad de los proyectos que fueron sometidos a su consideración, a través de las manifestaciones de impacto ambiental respectivas. Invariablemente este quehacer institucional fue desarrollado siguiendo las disposiciones de los instrumentos jurídicos aplicables, sin embargo la insuficiencia de algunos de ellos, la obsolescencia de otros o la carencia de algunos otros, derivó en decisiones fundamentadas que, en algunos casos, dadas las características del marco normativo y regulatorio, no alcanzaron a cubrir los requerimientos de la preservación de un entorno de alta calidad ambiental; en estos casos, con el paso del tiempo quedaron evidencias de problemas que comprometieron la estabilidad del equilibrio de los ecosistemas presentes en las diferentes unidades ambientales de este litoral.”*

Continúa diciendo ... *“La realidad actual reitera el que la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) tiene que actuar con los instrumentos de regulación que el marco jurídico pone a su disposición, con sus imperfecciones y con sus aciertos, con sus limitaciones y con sus alcances, haciendo únicamente lo que la ley le permite hacer y todo esto adicionado con la herencia histórica de un cúmulo de situaciones algunas de ellas desfavorables al ambiente, de muy difícil, cuando no imposible, reversión, resultado de un proceso imperfecto e inacabado de regulación ambiental. No obstante, cuando una decisión, debidamente fundamentada puede mejorarse con la aplicación de 3 criterios mejor estructurados, la labor de convencimiento y de creación de cultura de respeto al ambiente, es una tarea que la autoridad debe emprender ante promotores y desarrolladores, de forma tal que los proyectos ajusten su concepción a diseños y sembrados más amigables con su entorno.”*

4.11 La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

Para 1982 se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que substituyó a la SAHOP. La SEDUE funcionaba en tres Subsecretarías: Desarrollo Urbano; Ecología y Vivienda. En el mismo año se promulga la Ley Federal de Protección al Ambiente que establecía las normas para la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del medio ambiente, de los recursos que lo integran, y las relativas a la prevención y control sobre los contaminantes. En 1982 se inician los trabajos legislativos que desembocan en la llamada “Reforma Municipal” modificándose el artículo 115 constitucional, en los términos que actualmente conocemos, por virtud del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983. En dicha Reforma se confieren mayores facultades a los municipios en Materia financiera y de administración

hacendaria. De igual forma, las fracciones V y VI del multicitado numeral en los siguientes términos: La fracción V del artículo 115 Constitucional otorgó a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de Desarrollo Urbano Municipal. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de reservas ecológicas, expidiendo para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

La fracción VI del mismo artículo consignó que, cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de dichos centros de población, en apego a la Ley Federal en la materia. Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 3 de febrero de 1983 se reformaron los artículos 25 y 26 de la Constitución General, el primero asigna al Estado la rectoría del Desarrollo Nacional, quien planeará, conducirá, coordinará, regulará y fomentará la actividad económica nacional, sujetándola a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente (principio de desarrollo sustentable) Respecto al artículo 26, se estableció la responsabilidad del Estado para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, de conformidad con los fines del proyecto nacional contenidos en la propia Constitución. La planeación será democrática, incorporando en el plan y programas de desarrollo las aspiraciones y demandas de los diversos sectores de la sociedad. En 1983 se crea la Subsecretaría de Ecología, dependiente de la SEDUE, que retomó las atribuciones de la anterior Dirección de Ecología Urbana, elaborando el Programa Nacional de Ecología 1984-1988. El 7 de febrero de 1983 el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados aprobaron la inscripción en la Constitución General de la República del derecho a la vivienda, en los siguientes términos:

Artículo 4.- “Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, la ley establecerá los instrumentos y apoyos a fin de alcanzar tal objetivo...”

TEMA 5 Grupo de Promoción y Evaluación de los DUIS (GPEDUIS)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanan no encontrarían sus verdaderos objetivos de no tener la parte administrativa y actora que garantice que se cumplan a cabalidad lo establecido en ellas, el GPEDUIS según el Plan de Operaciones (SHF-DUIS “Evaluación de Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables” ME-T1127, 2008) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como principal objetivo pretende: Integrar estrategias del Gobierno Federal en una política para la generación de los desarrollos integrales con criterios de sustentabilidad y consolidar una política de apoyos del gobierno federal que facilite a la población de menores ingresos acceder al financiamiento de la vivienda.

El BID prevé en su Plan de Operaciones citado en el rubro C. Riesgos que *“El éxito y la sostenibilidad del impacto de la actuación propuesta dependen en buena medida de una institucionalización sólida de la tarea de coordinación y articulación de políticas e instrumentos federales para el desarrollo urbano ordenado y sostenible que, de manera incipiente, está llevando a cabo el Grupo DUI”* entiéndase GPEDUIS; se refiere en este sentido a que *“la Sociedad Hipotecaria Federal ha expresado al Banco su Plena confianza en la próxima promulgación de un Decreto Presidencial que dé estabilidad y presencia jurídica propia al citado Grupo”*. Hasta la fecha la Presidencia de la República no ha emitido tal decreto, por lo que el GPEDUIS y los DUIS por todo lo anterior carecen de sustento jurídico; sin embargo, este estudio pretende analizar estas incongruencias y no descartar acciones que estén próximas a una eventual justificación.

El Grupo DUIS (GPEDUIS) está conformado por cuatro Secretarías de Estado:

1. Secretaría de economía (SE)
2. Secretaría de Energía (SENER)
3. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
4. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

Seis dependencias gubernamentales

1. Comisión Nacional de Vivienda

2. El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (IN FONAVIT)
3. El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)
4. El Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y
5. La Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)
6. El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)

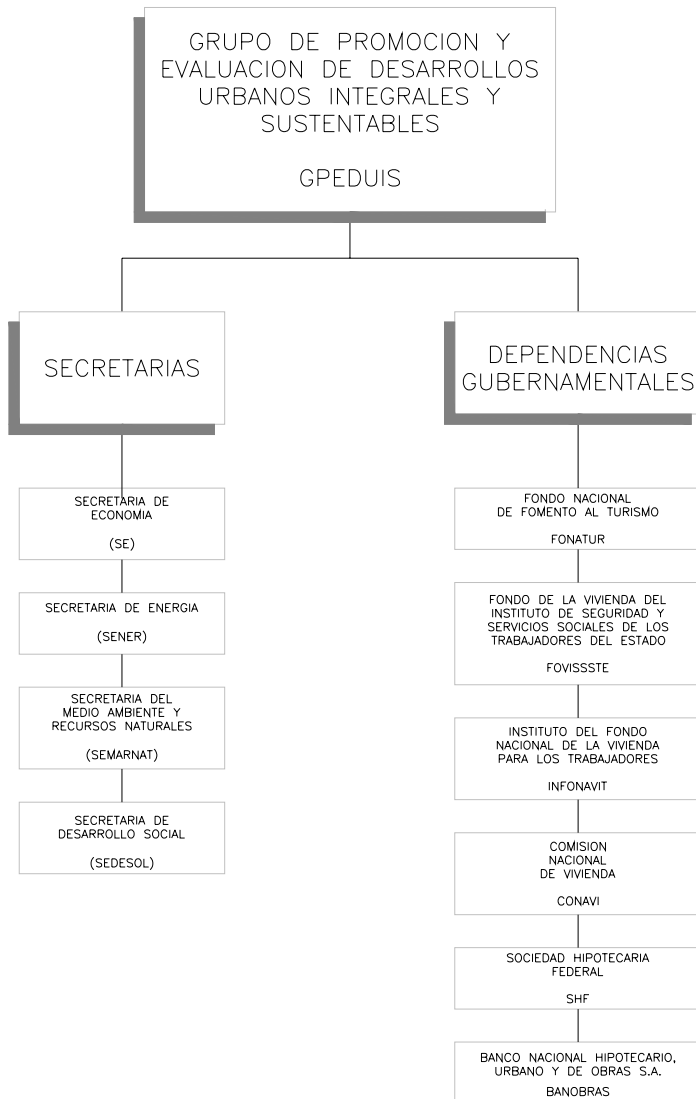


Fig. 5.1 Grupo de Promoción y Evaluación de los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (GPEDUIS)

El GPEDUIS en su folleto de divulgación destaca en los Beneficios: *“Con el objeto de buscar soluciones para la problemática en la creación de vivienda social”* las Dependencias, Secretarías y paraestatales descritas en la fig. No. 1 describe en la referencia citada *“han sumado sus esfuerzos a través del GPEDUIS para impulsar la Integralidad y sustentabilidad de los nuevos desarrollo urbanos...”*

Una política pública que tenga como objetivo el desarrollo integral y sustentable de los centros de población deberá de ser más incluyente en la incorporación de la Administración Pública; GPEDUIS no alcanza a tener la magnitud necesaria para ser considerada como política pública al estar centralizados los esfuerzos en una vocación netamente en desarrollos de vivienda; la incorporación de otras Secretarías tal es el caso de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de Salud (SALUD), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Procuraduría General de la República (PGR) y con especial importancia la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio dependiente de la SEDESOL.

TEMA 6 Planeación para el Ordenamiento del Territorio

El GPEDUIS al mencionar que los DUIS son un motor de Desarrollo y que el desarrollo urbano debe de ser ordenado, integral y sustentable debemos hilvanar la legislación vigente a raíz de los artículos constitucionales y las leyes que se incluyen en el Tema 5 con su otro elemento no menos importante para el desarrollo, es sin duda la ordenación del territorio la planeación territorial es hoy en día más que indispensable, no solo para fortalecer la cohesión nacional y responder a los anhelos de progreso de las regiones rezagadas, sino como una estrategia “sine qua non” para mejorar el desarrollo equilibrado y la competitividad, clave principal de los procesos globales que vive el orbe.

Según Roberto Duque Díaz existen tres temas principales para el desarrollo.

Antecedentes Regionales.

Aunque sin un plan específico de estado, en el México del Siglo XX ha habido esfuerzos importantes en materia territorial, destacando el reparto agrario, la comisión de cuencas hidrológicas, las juntas de mejoras materiales, polos, corredores y puertos industriales, la red de carreteras troncal, aeropuertos, ciudades nuevas, e infraestructura hidroagícola, energética y urbana. Con todo ello se sustentó un insólito incremento demográfico de siete veces en ese siglo.

En el campo Normativo destacan tres momentos:

1.- 1976 por la Ley General de Asentamiento Humanos

2.- 1982 por la inclusión de la planeación formal en México y del Plan Nacional de Desarrollo en los artículos 25 y 26 Constitucionales respectivamente, y la consecuente Ley de Planeación;

3.- En este siglo, destaca la obligatoriedad de planeación regional que establece el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el cual por primera vez se divide el territorio nacional en cinco mesoregionales con fines de planeación.

Las mesorregiones son las unidades base del sistema de planeación para el desarrollo regional; se componen de varias entidades federativas que en forma práctica se integran para coordinar proyectos de gran envergadura con efectos que trascienden los límites de dos o más entidades federativas. La definición de estas mesorregiones busca organizar el país para facilitar la planeación y la colaboración entre entidades y la Federación. Para este propósito, se han definido las siguientes cinco mesorregiones:

Sur-Sureste: Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana, Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz y Puebla;

Centro-Occidente: Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Nayarit, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro;

Centro: Distrito Federal, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Estado de México;

Noreste: Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Durango, y

Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango.

Un estado con intereses en dos regiones puede participar en ambas, lo cual permite una articulación entre mesorregiones.

En 1991 ocurrió un hecho que causo igual o más daño que el macrosismo de 1985, o el error de diciembre de 1994. El ing. Roberto Duque Ruiz se refiere a la exclusión del órgano oficial responsable de la planeación, que fue la Secretaria de Programación y Presupuesto. Como observador y actor de esos procesos, también consideró que los Planes Nacionales de Desarrollo, desde 1983 hasta el actual, resultaran rígidos y de alta obsolescencia ante los procesos globales, cuya única constante es el cambio continuo de entorno. No sirve cabalmente un

documento que se formula con la mejor técnica e intención al principio del sexenio, con sus programas sectoriales complementarios, y funciona en los años subsecuentes solo de referencia. Esto es útil pero insuficiente.

Tema 7 Plan Nacional de Desarrollo

De acuerdo a los artículos 25, 26, y 27 constitucionales y sus objetivos de establecer las bases del desarrollo y a la ley de planeación se da origen al Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo tiene como finalidad: establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que la presente Administración deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara... el Plan Nacional de Desarrollo establece *“que la sustentabilidad ambiental exige que México se sume con toda eficacia y con toda responsabilidad a los esfuerzos internacionales por evitar que el planeta llegue a sufrir dislocaciones ambientales sin remedio, como el calentamiento global”*

De acuerdo al art. 12 de la Ley de Planeación, se establece el Sistema Nacional de Planeación en apego a ello se realizó un proceso de consulta en la que participaron ciudadanos, legisladores, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, pueblos y comunidades indígenas, gobiernos municipales y estatales, entre otros, quienes, a través de distintas vías expresaron sus opiniones para la planeación del desarrollo del país.

Así se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo una serie de programas sectoriales:

7.1 Programas sectoriales:

- Estado de derecho y seguridad
- Economía competitiva y generadora de empleo
- Igualdad de oportunidades
- Sustentabilidad ambiental
- Democracia efectiva y política exterior responsable

7.2 Programas de gobierno

Incluyendo dentro del mismo Plan Nacional de Desarrollo planes de gobierno:

- Oportunidades
- Hábitat
- Desarrollo aeroportuario nacional
- Infraestructura carretera
- Programa de vivienda rural FONHAPO
- Procampo
- Cambio climático
- Tú casa
- Seguro médico para una nueva generación, Estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, Escuela Segura, Aéreas Naturales Protegidas, Programa IMSS-Oportunidades, Reforma Hacendaria para los que menos tienen, Programa Seguro Popular, Caravanas de Salud, Estrategia 100x100, Plataforma México, Piso Firme.

El concepto DUIS podría sustentarse dentro de tres programas de gobierno enlistados anteriormente el más importante sería el de “Hábitat” seguido del programa “Tú casa” los programas “infraestructura carretera” y el programa “cambio climático” debido a que estos programas de gobierno incluyen de una u otra medida los alcances del concepto DUIS; aunque estos programas sirven para dar apoyo directo a la población objetivo principalmente las clases más desprotegidas podría en determinada situación el concepto DUIS utilizar o compartir los recursos de estos programas.

Los Programas de Gobierno y sus Planes Sectoriales obedecen a la tendencia marcada por el plan nacional de desarrollo; es sin duda, en esta vertiente la importancia de una buena planeación a nivel federal para que de esta manera se llegue principalmente a una programación del desarrollo nacional apoyada en el desarrollo de las ciudades principalmente las áreas con un alto potencial de desarrollo en los diferentes sectores de la economía nacional (portuario, turístico, industrial, de la agricultura, etc.), la economía debe de ser el principal lazo que una el desarrollo económico, social, ecológico y el urbanismo bajo el esquema de los DUIS puede fomentar el crecimiento ordenado del territorio nacional con la directriz gubernamental, el estado no debe de renunciar a sus obligaciones constitucionales de ser el ordenador del territorio para que este sea integral y sustentable, yo añadiría una característica más a este ordenamiento del territorio; que es sin duda la competitividad de las ciudades y las localidades con potencial de desarrollo, cobijando los intereses que han emergido del grupo GPEDUIS.

El proyecto DUIS podría ser una Política Pública del Gobierno Federal, por medio de un programa sectorial, atendiendo en forma de reglamentación de los artículos 4, 25, 26, y 27 Constitucionales, fortaleciendo o incorporando algunos Programas de Gobierno y a su vez siendo la cabeza del desarrollo incorporando los Programas Sectoriales afines.

Uno de los programas que consideran el ordenamiento del territorio es el programa Hábitat

Hábitat es un programa de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que articula los objetivos de la política social con los de la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial del Gobierno Federal, para contribuir a reducir la pobreza urbana y mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas urbanas marginadas. Con una estrategia fundamental: Mejorar la calidad de vida en las ciudades, con énfasis en los grupos sociales en condición de pobreza, a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así como consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas; sin embargo este programa no alcanza a determinar cuáles serán las estrategias para el ordenamiento del territorio; sus acciones están encaminadas a dar subsidios económicos a las clases más desprotegidas por lo que queda claro que su ejecución carece de una buena planeación para el ordenamiento del territorio, el desarrollo humano y que el desarrollo urbano tenga soporte en el desarrollo sustentable y el desarrollo integral así como de fortalecer los asentamiento humanos para que estos sean competitivos.

7.3 Análisis del rol de las Secretarías de Estado en el Ordenamiento del Territorio

7.3.1 Secretaría de Gobernación (SEGOB)

La Secretaría de Gobernación es la dependencia del Ejecutivo Federal responsable de atender el desarrollo político del país y de coadyuvar en la conducción de las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los otros poderes de la Unión y de los demás niveles de gobierno para fomentar la convivencia armónica, la paz social, el desarrollo y el bienestar de los mexicanos en un Estado de Derecho.

Atribuciones en el Marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

La LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, establece en su artículo 27, las atribuciones que le competen a la Secretaría de Gobernación.

Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

En sus fracciones:

- IV Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo;
- XXIII Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público;
- XXVIII Orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del Sector Público Federal;
- XXXI Compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como establecer el banco de datos correspondiente, con objeto de proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de datos; y

Con lo que está claramente limitada a establecer únicamente las políticas de población y de coordinación entre dependencias del Sector Público Federal; ¿és acaso la fracción IV del artículo 27 anterior la causa por la que el GPEDUIS no incluye a esta secretaria en su organización? Sin duda la Ley no es muy clara en este sentido ni la incorporación o no de las dependencias y secretarías que el GPEDUIS mantiene en su organización

En su **Artículo 9**. Establece que *“Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.”*

A partir del artículo anterior se aprecia que el GPEDUIS incorpora en su organización a las siguientes secretarías.

7.3.2 Secretaría de Economía (SE)

La Secretaría de Economía es la dependencia del gobierno federal que promueva la generación de empleos de calidad y el crecimiento económico del país,

mediante el impulso e implementación de políticas públicas que detonen la competitividad y las inversiones productivas.

Es la institución que promueve e instrumenta las políticas públicas y programas orientados a crear más y mejores empleos, más y mejores empresas y más y mejores emprendedores.

Su participación en el ordenamiento territorial y el desarrollo de los DUIS incluyendo básicamente el concepto del Informe Brundtland mencionado con anterioridad en donde señala que “El empleo se considera la más básica de todas las necesidades”

7.3.3 Secretaría de Energía (SENER)

Organismo Público Centralizado que conduce la política energética del país, dentro del marco constitucional vigente, para garantizar el suministro competitivo, suficiente, de alta calidad, económicamente viable y ambientalmente sustentable de energéticos que requiere el desarrollo de la vida nacional.

7.3.4 Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

Es la dependencia de gobierno que tiene como propósito fundamental "fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable" (Ley Orgánica de la Administración Pública, Artículo 32 bis reformada en el DOF del 25 de febrero de 2003).

7.3.5 Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

En el diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976 se hacen modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con objeto de crear la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), con las atribuciones principales de atender la problemática que se presentaba en torno a:

- a) Desarrollo urbano y los asentamientos humanos.
- b) Problema ecológico de la vivienda.

Seis años después, en el diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982 se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), cuya atribución primordial era la de: "atender de manera integral los problemas de vivienda, desarrollo urbano y ecología".

Diez años mas tarde y con su publicación en el diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1992 se crea a partir de la fusión de la SEDUE y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), quien manejaba el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), basando su estrategia de combate a la pobreza en el Programa Nacional de Solidaridad y buscando establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad.

Entre los primeros logros de la nueva Secretaría de Desarrollo Social, se cuentan dos muy importantes:

- a) La descentralización de algunas decisiones importantes y recursos a estados y municipios (Federalización) y,
- b) La creación de espacios comunitarios útiles para el combate a la pobreza.

En el diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1992 se hacen modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con objeto fusionar a las Secretarías de SEDUE y de la SSP (Secretaría de Programación y Presupuesto) para crear la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuya base principal era el combate a la pobreza extrema entre campesinos, indígenas y colonos de zonas urbano-marginadas.

Así, la SEDESOL, genera en 2001 una nueva definición de pobreza, la cuál queda dividida, para fines de prospección, en tres segmentos o niveles principales:

I) Pobreza alimentaria: Aquellos hogares que no cuentan con lo suficiente para cubrir la canasta alimentaria.

II) Pobreza de capacidades: Aquellos hogares que no cuentan con lo suficiente para potenciar sus capacidades personales, a través de la salud y la educación básica.

III) Pobreza patrimonial: Aquellos hogares que cubriendo los anteriores gastos, no cuentan con lo suficiente para tener una vida digna: vestido y calzado; vivienda; servicio de conservación; energía eléctrica y combustible; estimación del alquiler de la vivienda y transporte público. (SEDESOL, 2002)

Además, la Secretaría de Desarrollo Social, generó una estrategia general de corresponsabilidad, la cual ha marcado de manera profunda el diseño de los programas sociales.

Lo anterior ha obligado a la generación de programas en los que se invita a la población a participar de la política social, generando una evolución de programas asistencialistas y paternalistas, a programas corresponsables con un mayor respeto a la necesidad sentida y expresada de la comunidad.

Algunos ejemplos de lo anterior son: las transferencias condicionadas de recursos del Programa Oportunidades, las Asambleas constitutivas del Programa Microrregiones en las que la comunidad y las autoridades locales eligen y priorizan las banderas blancas () a levantar, la multiplicación de programas de co-inversión social o de desarrollo de oportunidades productivas, o el Programa Hábitat, que en sus distintas vertientes pone especial énfasis a la participación con las autoridades locales y los beneficiarios de la política social.

TEMA 8. Situación del ordenamiento territorial respecto de la normatividad existente

Desde que el concepto de Desarrollo Sustentable apareció en el orden mundial como premisa básica para el Desarrollo Humano, México ha asumido el compromiso de estar a la altura de niveles de desarrollo competitivos a nivel mundial; sin embargo, en las últimas dos décadas los resultados que califican el grado de Desarrollo Humano del País nos ubican en el lugar No. 53 según los datos publicados por el Informe 2009 que año con año publica El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) esto implica que avanzo un lugar en el período 2006-2007, según esta misma fuente en 2004 México se ubicaba en el lugar No. 54; pero, el rezago no con esta referencia, debido a que México se ubicaba en 1990 en el lugar No. 38 con lo cual el retroceso es de 15 posiciones en dos décadas.

La legislación mexicana como se ha visto manifiesta desde su propia Constitución Política los conceptos del Desarrollo Integral y Sustentable y Democrático; por lo que nombrar al Desarrollo Urbano como Integral y Sustentable parecería redundante si tomamos el marco legislativo; el problema está en la aplicación normativa y en la omisión de la SEDESOL y la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio en los ámbitos de su competencia para el ordenamiento del territorio.

La OCDE incluyó en su informe sobre nuestro país en 1997, la siguiente sentencia: *“En México no existe, ni nunca ha existido, una política de Estado*

explícita y continuada de ordenamiento territorial". En recientes documentos de la propia institución se ratifica este concepto, que contrasta con lo que sucede con otras naciones, destacadamente Francia, desde la creación de la Delegación para el Ordenamiento del Territorio y de Iniciativa Regional (DATAR, del francés "Délégation à l'Amenagement du Territoire et à l'action Regionale") en 1963, y en los últimos años China, donde un grupo de nueve ingenieros de distintas especialidades ocupan los nueve sitios del órgano máximo de gobierno de ese país.

No hay duda que México cuenta con la legislación necesaria para lograr un ordenamiento del territorio normativa que es parcialmente aceptable; porque se cuenta con los instrumentos jurídicos para lograrlo, así el concepto de DUIS promovidos por el GPEDUIS, en teoría no tendría mayores dificultades y tomaríamos el concepto de DUIS como bandera de una política pública; sin embargo, la SHF y la Presidencia no han decretado como política de estado el concepto DUIS; sumado a lo anterior el GPEDUIS mantiene una visión con vocación de vivienda y deja escasos algunos aspectos del desarrollo integral y del desarrollo sustentable, principalmente los referentes a la generación de empleos en los nuevos asentamientos humanos; la forma tradicional del desarrollo de vivienda que se ha dado a partir de que INFONAVIT dejó de ser constructora de vivienda para comenzar a financiar con recursos.

El desarrollo sustentable es inconcebible sin justicia social. De ahí que, es imposible concebirlo a partir del abandono de la responsabilidad fundamental que tiene el Estado respecto a la distribución equitativa de los bienes y servicios que la sociedad produce y de la ordenación del territorio; de la enajenación de esa responsabilidad en el libre juego del mercado y las grandes desarrolladoras de vivienda; de la actuación tibia que tiene el gobierno federal, estatal y municipal de aquellos procesos surgidos de la base social que se comprometen en la construcción de una sociedad más justa, ecológicamente sustentable que garantice el orden territorial y el aprovechamiento de los recursos sin comprometer los recursos de las generaciones futuras, y de la conformación de centros de población plenos en cuanto a satisfacer su necesidad primaria que es el empleo y garantizar el buen gobierno justo y equitativo.

El GPEDUIS deja escasos sus planteamientos para la ordenación del territorio, la SEDESOL y la Subdirección de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio en apego a la Ley General de Asentamientos Urbanos, la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programas de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, son las instancias encargadas de brindar las condiciones que regulen el surgimiento y/o adaptación de los asentamientos urbanos nuevos y los ya establecidos un crecimiento ordenado que garantice el Desarrollo Urbano Integral y Sustentable en beneficio del Desarrollo Humano de sus habitantes.

Conclusiones y recomendaciones

México cuenta con las Leyes, programas y la normatividad parcialmente suficientes; por lo que a raíz de que el concepto DUIS sea decretado como política de estado y los tres órdenes de gobierno y la administración pública federal, estatal y municipal consideren entre otros factores del desarrollo económico que el desarrollo del país puede ser factible a partir del Desarrollo Urbano Integral y Sustentable.

El grado de obsolescencia de las leyes que rigen el desarrollo del país puede ser severo, si México sigue en retroceso en el Índice de Desarrollo Humano, contamos con leyes que en papel son ejemplares debido a que son incluyentes de los conceptos mundiales de Desarrollo Sustentable, Desarrollo Integra y Desarrollo Humano; sin embargo en la práctica siguen los rezagos urbanos, de infraestructura, desigualdad social, problemas de metropolización, etc.

Urge ser más eficientes en la planeación regional e interregional en un marco nacional, pues hay que tener presente que todos los recursos son finitos, que muchos de ellos se distribuyen en el territorio de forma muy asimétrica, y que nos falta potenciar los recursos costeros, fluviales y marítimos, así como consolidar los pecuarios, forestales, turísticos y de hidrocarburos en materia de refinación, petroquímica y gas.

El que el ejecutivo Nacional determine como Política Pública las iniciativas del GPEDUIS con la inclusión de la totalidad de la Administración Pública podrá consolidar los objetivos principales del GPEDUIS.

En cuanto al ordenamiento del territorio se podría avanzar en una primera instancia en dando el rango de Secretaría de Estado a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio ampliando sus facultades principalmente en la “planeación” y establecer adecuadas **provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques** a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, constituyéndose así las modalidades o limitaciones urbanísticas a la propiedad y en consecuencia lograr que tenga una participación más activa y prospectiva que dé solidez al desarrollo urbano y lograr un pleno ordenamiento del territorio.

Como profesionales involucrados en el desarrollo urbano debemos aportar propuestas y compromiso para alcanzar niveles competitivos de desarrollo incrementando la infraestructura para mejorar la competitividad y el desarrollo sustentable del país. Para ello se debe proponer una política de estado explícita en materia de planeación territorial, actualizable, con instrumentos modernos y participativos, y, lo más importante, establecer procesos formales de planeación

interactiva en la cual se crea y se asuman los compromisos de desarrollo por parte de cada uno de los actores involucrados: los órdenes de gobierno, las instituciones, el capital privado nacional y extranjero, así como la sociedad mexicana en su conjunto.

Hay que concebir y diseñar con creatividad el territorio que queremos; establecer especialidades industriales, comerciales y turísticas por región, y plasmarlo en un plan formal para su consecución progresiva.

En el campo operacional y conceptual de la planeación proponer.

Realizar la planeación regional por los actores locales, pero con un marco de referencia general, lo que se denomina planeación de abajo para arriba, y el ciclo inverso. Debemos pensar globalmente y actuar localmente.

La planeación regional debe ser estratégica por excelencia, identificando por sus partes y para el conjunto, fortalezas y oportunidades productivas así como amenazas y riesgos.

Incluir en los nuevos procesos de planificadores un concepto casi en desuso y que es inherente y fundamental; establecer metas específicas en algunos conceptos cruciales del desarrollo regional, a la manera de la Unión Europea, y asegurar su medición continua y consecución. Ya Rene Descartes estableció el concepto de que para mejorar algo habrá que medirlo de manera continúa. Sin ello, el proceso científico y productivo no se dará.

La secretaria de economía está facultada según la Ley de Planeación en su artículo 14 fracción I a “Coordinar las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo”... en su fracción II a “Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, ... para la ejecución del Plan y los programas; de igual forma en su fracción III se le faculta a “Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario.

Bibliografía:

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), *Plan de Operaciones*, (SHF-DUIS “Evaluación de Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables” ME-T1127, 2008

CONAFOVI. *Política nacional de subsidios a la vivienda*, Consejo Nacional de Vivienda, México, 2004.

COMISION DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS DE LA LV LEGISLATURAFEDERAL. *El artículo 27 y el Desarrollo Urbano. La reforma del régimen ejidal y el desarrollo urbano*. 1992.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN. México, *La situación demográfica de México 2006*. México 2006.

CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ed. Esfinge, 2008.

COVARRUBIAS Francisco RÉBORA Albero y Ramírez F. Eduardo. *Programa de incorporación de terrenos ejidales a proyectos de vivienda y desarrollo urbano*. México. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Arquitectura, División de Estudios de Posgrado e Investigación, especializaciones en vivienda y valuación Inmobiliaria. 1995

GARCIA Maynes Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. Editorial Porrúa, México, 1975.

KELSEN HANS. *Teoría pura del derecho*. Editorial Porrúa, México, 1991.

OVALLE Ignacio et. al. *Reunión Nacional de Asentamientos Humanos*. México, Comisión de Estudios del Territorio Nacional. 1976.

RAMIREZ Favela Eduardo, *La propiedad el suelo y los mecanismos de su incorporación al desarrollo urbano*. En la política de constitución de reservas territoriales en los estado de Colima, Jalisco y Michoacán, Guadalajara, Universidad de Guadalajara y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. 1997.

RAMIREZ Favela Eduardo, *Orígenes, medición, mecanismos de captura y aplicación de plusvalías*, En: *Los pobres de la ciudad y la tierra*, México, El Colegio Mexiquense y el Lincoln Institute of Land Policy. Junio de 2001.

RAMIREZ Favela Eduardo, *Incorporación de tierras ejidales y comunales al desarrollo urbano*. En la política de constitución de reservas territoriales en los estado de Colima, Jalisco y Michoacán, Guadalajara, Universidad de Guadalajara y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. 1997.

SEDESOL. Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-200. México, Secretaria de Desarrollo Social. 1996.

SEDESOL. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006. México, Secretaria de Desarrollo Social. 2006.

SOCIEDAD HIPOTECATIA FEDERAL (SHF). *Desarrollos Urbanos Integrales Sustentable, folleto de divulgación del* Grupo de Promoción y Evaluación de los DUIS (GPEDUIS), 2009.

Leyes:

Ley agraria (2008)

Ley de Planeación (2003)

Ley de Vivienda (2006)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2009)

Ley General de Asentamientos Humanos (1994)

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente (2010)

Ley General de Desarrollo Social (2004)