

Estudio Legislativo para el Manejo Integral de Cuenca para el Estado de Jalisco

Diagnóstico Jurídico:

Margos Legal y Normativo Federal, Estatal, Municipal e Internacional

Margos Legal y Normativo Federal, Estatal, Municipal e Internacional

Tabla de Contenido

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 4 |
| MARGO LEGAL Y NORMATIVO FEDERAL..... | 7 |
| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | 7 |
| Las modificaciones de 1976 a los artículos 27, 73 y 115 Constitucionales..... | 7 |
| La Ley General de Asentamientos Humanos de 1976..... | 9 |
| Las Reformas Constitucionales de 1982 a los Artículos 25, 26, 28, 73 y 115..... | 10 |
| Las Reformas de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1983..... | 11 |
| La Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 (vigente)..... | 12 |
| Las reformas al artículo 115 de la Constitución Política..... | 14 |
| Organización política-administrativa..... | 18 |
| Competencias legislativas | 19 |
| Competencias de planeamiento, ejecución y control | 20 |
| El régimen jurídico de la propiedad inmobiliaria..... | 24 |
| Regulaciones en materia de planeación urbana..... | 30 |
| Tipología y características de los planes..... | 30 |
| Clasificación y calificación del suelo..... | 33 |
| Estándares urbanísticos y ambientales..... | 34 |
| Ejecución de la planeación..... | 35 |
| Participación ciudadana | 36 |
| Gestión y ejecución de la planeación | 37 |
| Régimen de permisos y autorizaciones..... | 47 |
| Régimen de control y sanciones | 50 |
| Recursos contra los actos administrativos | 51 |
| Regulaciones sobre el ordenamiento ecológico | 53 |
| Ley Orgánica de la Administración Pública Federal..... | 56 |
| Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente | 57 |
| Concepto y Naturaleza Jurídica del Ordenamiento Ecológico | 61 |
| Obligatoriedad del Ordenamiento Ecológico | 63 |
| Ámbitos de competencia en materia de ordenamiento ecológico | 64 |
| Coordinación entre ámbitos de Gobierno..... | 66 |
| Regulaciones sobre Aguas Nacionales..... | 68 |
| Artículo 27 Constitucional..... | 68 |
| Categorías de propiedad de las aguas..... | 70 |
| La Ley de Aguas Nacionales..... | 72 |
| Competencias en materia de agua..... | 81 |
| La Comisión Nacional del Agua | 85 |

| | |
|--|------------|
| Organismos de Cuenca..... | 91 |
| Consejos de Cuenca | 98 |
| Procuraduría Federal de Protección al Ambiente..... | 105 |
| MARGO LEGAL Y NORMATIVO ESTATAL..... | 106 |
| La legislación local en materia urbana..... | 106 |
| Código Urbano para el Estado de Jalisco..... | 107 |
| Autoridades y competencias | 107 |
| Organismos auxiliares..... | 116 |
| Concurrencia de autoridades | 119 |
| Organización institucional..... | 119 |
| Sistema de planeación | 121 |
| Programas de desarrollo urbano | 122 |
| Regulación y zonificación | 134 |
| Suelo y las reservas territoriales | 143 |
| Derecho de preferencia en zonas de reserva | 145 |
| Regularización de los Asentamientos Humanos | 146 |
| Infraestructura, equipamiento y servicios urbanos | 147 |
| Reglas generales de la acción urbanística | 148 |
| Sistemas de acción urbanística y sus modalidades | 152 |
| Responsabilidades, sanciones, recursos | 157 |
| Recursos | 163 |
| MARCO LEGAL Y NORMATIVO INTERNACIONAL..... | 166 |
| Competencias en materia de planeación, ejecución y control | 166 |
| Estatutos de la propiedad del suelo | 170 |
| Tipología y caracterización de los planes..... | 172 |
| Clasificación y calificación del suelo..... | 176 |
| Estándares urbanísticos y ambientales..... | 179 |
| Programación de acciones | 182 |
| Participación ciudadana | 183 |
| Gestión-ejecución del planeamiento y la urbanización | 185 |
| Fórmulas de gestión-ejecución..... | 189 |
| Financiamiento del desarrollo..... | 195 |

Estudio Legislativo para el Manejo Integral de Cuenca para el Estado de Jalisco

Diagnóstico Jurídico: Margo Legal y Normativo Federal, Estatal, Municipal e Internacional

Introducción

El presente documento constituye la primera entrega del Estudio Legislativo para el Manejo Integral de Cuenca para el Estado de Jalisco, encomendado por la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, del Gobierno del Estado de Jalisco al Programa de Estudios Metropolitanos de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

El documento está integrado por tres apartados que se ocupan de las materias de desarrollo urbano, medio ambiente, aguas y planeación socioeconómica, así como el ordenamiento territorial y la regulación de cuencas hidrológicas.

El primer apartado corresponde a la recopilación y análisis del Marco legal y normativo federal. El segundo apartado se refiere a la legislación y marco normativo local del Estado de Jalisco, considerando disposiciones tanto estatales como municipales. Finalmente, el tercer apartado se ocupa de describir disposiciones en materia de derecho comparado con otras naciones, respecto de las materias de análisis y las instituciones relacionadas: desarrollo urbano, medio ambiente, aguas y planeación socioeconómica, así como ordenamiento territorial y regulación de cuencas hidrológicas.

El Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Jalisco, en el eje de planeación urbana y territorial, determina la necesidad de coordinar, articular y diseñar políticas públicas encausadas al ordenamiento territorial, en busca de una planeación sustentable y el bienestar social, proyectando una integración de los aspectos urbanos y ecológicos en la planeación que posibiliten un ordenamiento territorial integral para el estado de Jalisco.

Esta integración debe contemplar las dimensiones naturales, sociales, culturales e históricas de las distintas regiones del estado, sin embargo es necesario que se tome en consideración las zonas delimitadas topográficamente que desaguan mediante un sistema fluvial, es decir la superficie total de tierras que desaguan en un cierto punto de un curso de agua o río, que constituyen una unidad hidrológica descrita como una unidad físico-biológica y también como unidad socio-política para la planificación y ordenación de los recursos naturales, denominada cuenca hidrológica.

Con esta visión de cuenca, se requiere una política y sus correlativos instrumentos que den orden al territorio, con enfoque ecológico y carácter coercitivo, que pueda ser aplicado y obligatorio por todos los gobernados, para lo cual se requiere explorar la legislación internacional, nacional y local que sustente las expectativas del manejo integral de la cuenca.

A fin de lograr lo anterior es imprescindible considerar que el enfoque de regulación de cuenca ya mencionado, para ser jurídicamente viable, debe encuadrarse en un nuevo esquema de regulación de las políticas públicas sobre el territorio estatal. Ese nuevo esquema consiste en el diseño e implementación de un marco normativo con un enfoque de ordenamiento territorial, que comprenda de forma integral las diversas materias y temas que tienen efectos y consecuencias territoriales, trascendiendo la sectorización excesiva que caracteriza tanto a las políticas públicas como a las instituciones que las diseñan e instrumentan.

Al respecto, el Programa de Estudios Metropolitanos de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, considera que sólo desde un enfoque de ordenamiento del territorio puede darse sentido a un esquema de regulación de cuencas como el que se propone desarrollar, así como a otros instrumentos de regulación y articulación de la actuación de diversas autoridades sobre un mismo espacio físico.

El planteamiento de un instrumento coercible, como es el manejo integral de cuenca resulta necesario para establecer los principios y normatividad indispensables para hacer compatibles la protección ambiental y el desarrollo económico, de tal manera que se garantice el uso de los recursos naturales de forma sustentable. Adicionalmente debe contemplarse la regulación de los temas e instituciones relacionadas con los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, para que se garantice una visión integral que permita la actuación articulada y ordenada de los diversos actores que inciden sobre el territorio.

Con la implementación del Programa de manejo integral de cuenca, se pretende aportar los elementos que apoyen la consolidación de un instrumento coercible que logre la regulación del uso del suelo y sus recursos naturales, con base en una división del territorio natural (Cuenca Hidrográfica) y con base en el consenso de los diversos sectores y actores involucrados. En complemento a la consolidación del instrumento coercible ya mencionado, se considera necesario el diseño de una política pública en la cual se encuadre dicho instrumento, consistente en un planteamiento de reforma al marco legal para el Estado de Jalisco, para crear la figura del ordenamiento territorial como materia de regulación, que articule las políticas e instituciones sobre el territorio estatal.

En ese tenor el alcance del estudio está en resolver la problemática legal de viabilidad del Manejo Integral de la Cuenca, para que sea un instrumento de planeación y gestión sobre el territorio que sea observado obligatoriamente por las autoridades y los ciudadanos, para lo cual el presente documento constituye la primer entrega sobre el

marco jurídico que regula las materias de medio ambiente, desarrollo urbano, planeación socioeconómica y aguas, a nivel estatal, desde un enfoque de ordenamiento territorial, considerando el manejo integral de cuenca. Lo anterior a partir del análisis de experiencias y legislaciones internacionales, nacionales y locales, mediante las cuales se logre obtener las mejores prácticas y regulaciones posibles, asegurando que se cuente con un instrumento de planeación coercible.

La metodología para el desarrollo del estudio está basada en el análisis comparativo de las distintas legislaciones para detectar las mejores prácticas, y en función de ello definir la estrategia y desarrollar una propuesta de reformas y adiciones al marco jurídico del Estado de Jalisco que permita la implementación de un esquema de regulación para dar sustento a la definición de políticas públicas, instrumentos y reglas de coordinación institucional con un enfoque de ordenamiento territorial, tomando como unidad de regulación a las cuencas hidrológicas.

Margó Legal y Normativo Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Las normas e instrumentos en materia de desarrollo urbano, medio ambiente, aguas y planeación socioeconómica, así como ordenamiento territorial y regulación de cuencas hidrológicas tienen diversos antecedentes en nuestra legislación y en las prácticas públicas.

En materia de legislación del desarrollo urbano, antes de 1976, en casi todos los Estados de la República Mexicana existían ordenamientos jurídicos que parcial y fragmentariamente regulaban algunos aspectos del urbanismo, tales como las leyes de planificación, de fraccionamientos y de cooperación para obras y servicios públicos, así como los reglamentos de construcciones y zonificación, cuyas disposiciones legales estaban encaminadas a regular, primordialmente, aspectos de seguridad, servicio y comodidad de las construcciones, pero no de la planeación del desarrollo urbano.

Existieron también diversas acciones en materia de habilitación e incorporación de suelo a las ciudades, particularmente desarrolladas por organismos y entidades paraestatales, las más de las veces orientadas a satisfacer las necesidades de vivienda de sus trabajadores y, en algunos casos, la ejecución puntual de algunos proyectos urbanísticos y arquitectónicos. Durante los años cuarenta y hasta casi finales de los ochenta el Gobierno Federal contó y desarrollo una numerosa y dilatada organización paraestatal como parte de la Administración Pública Federal. Diversos mecanismos administrativos, así como organismos, entidades y fideicomisos se ocuparon, sin una visión sistemática y unificada, de trabajar directa e indirectamente diversos elementos relacionados con las políticas de suelo y reservas territoriales.

La creciente y compleja problemática de los asentamientos humanos y la carencia de normas jurídicas específicas al desarrollo urbano en la gran mayoría de las entidades federativas no propiciaba la unidad y eficacia normativa de la planeación urbana ni la coordinación en las acciones e inversiones públicas que en la materia ejecutaban los tres niveles de gobierno, por lo que se planteó la necesidad de legislar las disposiciones y principios básicos para la planeación y regulación de los asentamientos humanos, que vinculara bajo un esquema de coordinación, colaboración, concurrencia y coherencia, las atribuciones que en sus ámbitos de competencia, tienen los tres niveles Gobiernos.

Esta política de asentamientos humanos partió de las modificaciones de 1976 a la Constitución General de la República.

Las modificaciones de 1976 a los artículos 27, 73 y 115 Constitucionales

El desarrollo urbano desde la perspectiva jurídica tiene diversas fuentes de regulación. Estas van desde la consideración de que el territorio es un elemento fundamental de

estructuración del Estado Mexicano, espacio físico donde se ejerce la soberanía nacional; hasta los fundamentos de rectoría del Estado y su acción empresarial.

Con las reformas de 1976 a la Constitución Política a sus Artículos 27, 73 y 115 se dieron en México las bases para articular y sistematizar las regulaciones al desarrollo urbano y la propiedad urbana que de modo incipiente se venían gestando desde años atrás, como ya hemos mencionado.

El Artículo 27 Constitucional define los principios e instituciones básicas que regulan la propiedad y sus procesos de apropiación, aprovechamiento y conservación.

Nuestro sistema jurídico reconoce que el Estado crea o transmite la propiedad sobre la tierra y le asigna una función social a su apropiación y aprovechamiento.

En la reforma al Artículo 27 que comentamos, se facultó al Estado Mexicano para tener "en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán 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."

Con lo anterior, la Constitución confirió a la comunidad nacional, la responsabilidad de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país, y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Se estableció en el nivel constitucional el derecho público y la responsabilidad política que tiene el Estado Mexicano 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.

Por otra parte, la exposición de motivos de las modificaciones constitucionales de 1976, señalaba que, "la multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano, lleva al principio de que la estructura jurídica de regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las Entidades Federativas entre sí, y de éstas con la Federación, como única forma de ser congruente al Federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. Federalizar estas acciones públicas sería posición conservadora, anti-histórica, que escindiría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral".

Consecuente con estas ideas, la reforma al artículo 73, en su Fracción XXIX-C, facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución, al que ya hemos aludido.

Por su parte, la reforma que sufrió el Artículo 115, fue con la intención de regular la participación de los Municipios en la materia y regular el fenómeno de conurbación. Este fenómeno se da cuando dos o más centros de población, de una o más entidades federativas, presentan una continuidad geográfica, para lo cual se requiere un sistema de planeación que involucre a los tres niveles de gobierno.

La Ley General de Asentamientos Humanos de 1976

Por las razones de orden constitucional antes expuestas, y con fundamento en los Artículo 27, 73 y 115 de la Constitución Federal; la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, señaló por objeto: "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; fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y, 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 su versión original la mencionada Ley, constó de 47 Artículos y se encontró dividida en cuatro capítulos, intitulados de la siguiente manera: "Disposiciones Generales (arts. 1o a 7o); De la Concurrencia y de la Coordinación de Autoridades (arts. 8o a 17); De las Conurbaciones (arts. 18 a 27); y de las Regulaciones a la Propiedad en los Centros de Población (arts. 28 a 47).

El Artículo 3 de la Ley que comentamos, señaló que "la ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de la población rural y urbana, mediante: el aprovechamiento en beneficio social, de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública; el desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso del desarrollo urbano; la distribución equilibrada de los centros de población en el territorio nacional, integrándose en el marco del desarrollo nacional, la adecuada interrelación socio-económica de ciudades en el sistema nacional; la más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas, y las justas posibilidades de trabajo y descanso; el fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos

económicos negativos y grave deterioro social y humano; la descongestión de las grandes urbes; el mejoramiento de la calidad de la vida en la comunidad; la mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos; la regulación del mercado de los terrenos, además el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y la promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna".

Por otro lado, el ordenamiento jurídico de referencia, estableció un Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos integrado por: *"el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, que operarán en los ámbitos internos de las Entidades Federativas y se regularán por las leyes que los correspondientes gobiernos expidan al efecto; los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, cuya elaboración y ejecución será prevista en la legislación local de los Estados; y los Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas previstos en la fracción V del Artículo 115 Constitucional"*.

En lo relativo a las regulaciones a la propiedad en los centros de población, la Ley General de Asentamientos Humanos, con apoyo en los principios constitucionales, 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 y conforme hayan sido previstas dichas actividades en los diversos planes de desarrollo urbano aprobados; las autoridades que se señalen en las leyes locales, expedirán las correspondientes declaratorias de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios.

Por último, en sus artículos 48 a 59, bajo el Capítulo IV, denominado *"De la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda"* dispuso una serie de normas dirigidas al establecimiento y operación del sistema de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para establecer algunos principios en materia de regularización de la tenencia de la tierra.

Las Reformas Constitucionales de 1982 a los Artículos 25, 26, 28, 73 y 115

En 1982, se promovieron y aprobaron, por el Constituyente Permanente, una serie de reformas constitucionales a los artículos aludidos.

De modo general, con estas reformas se estableció la responsabilidad del Estado Mexicano de asumir y conducir la rectoría del desarrollo, se fijaron las bases para un sistema de planeación democrática reconociendo la participación activa de los sectores público, social y privado, reservaron una serie de áreas de acción estratégica de poder público y particularmente, se redefinieron las competencias de los Ayuntamientos, en las materias hacendaria, urbana, de servicios y otras.

El artículo 115 Constitucional señaló específicamente que corresponderían a los Ayuntamientos, entre otros, los siguientes asuntos: tener a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y

centrales de abasto; panteones; rastros; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y los demás que las legislaturas locales determinaran.

Se permitió que los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la Ley, puedan coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan (de singular importancia para las zonas conurbadas).

Se establecieron los elementos para fortalecer las haciendas municipales, permitiéndoles su libre administración.

Particularmente, en materia de suelo urbano, se facultó a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, 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 territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución, se les atribuyó la facultad de expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Por otra parte, también como consecuencia de las modificaciones a los artículos 25 y 26 Constitucionales promovidas en 1983, se aprobó la Ley de Planeación, de carácter Federal, que tuvo como objetivo el establecer las normas y principios básicos del sistema nacional de planeación del desarrollo, así como las normas para la coordinación intergubernamental y concertación con los sectores social y privado.

Las Reformas de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1983

Con esta transformación de los marcos de competencia, ante la necesidad de simplificar y actualizar las normas jurídicas en la materia y guardada la debida congruencia con la Ley de Planeación, se promovieron y aprobaron, en diciembre de 1983, diversas modificaciones a la Ley General de Asentamientos Humanos. Estas reformas consistieron fundamentalmente en cuatro aspectos.

En coherencia con las reformas constitucionales apuntadas, se modificó la competencia de los Ayuntamientos en la materia urbana; se establecen como facultades de los mismos importantes atribuciones que antes se reservaban los gobiernos estatales, como son las de aprobar los Programas Municipales de Desarrollo Urbano, administrar la zonificación, prever las inversiones, otorgar o negar las licencias de construcción y las de subdivisión y fusión de terrenos, participar en la creación de reservas territoriales y en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, entre otras.

Se modificó el sistema de planes anterior, cambiando la denominación de planes por el de programas, atento a lo dispuesto en la Ley de Planeación, que reserva expresa y

exclusivamente la categoría de "Plan" al Nacional de Desarrollo y se focaliza como unidad básica de la planeación urbana a los centros de población y no, como anteriormente se expresaba, en reconocimiento al fenómeno político jurisdiccional.

Se reformó el Capítulo IV de la Ley, relativo a las regulaciones a la propiedad en los centros de población, para precisar los contenidos y alcances de los programas de desarrollo urbano; de las acciones de fundación, conservación, crecimiento y mejoramiento; y de las declaratorias de provisiones, usos, destinos y reservas de áreas y predios.

Por último, se incorporó un capítulo "*De la Tierra Para el Desarrollo Urbano y Vivienda*", en donde se dan las bases normativas para un sistema nacional de suelo y reservas territoriales, articulando la acción de los tres niveles de gobierno en la materia y señalando normas específicas para la enajenación de suelo de propiedad pública y para la regularización de la tenencia de la tierra.

La Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 (vigente)

Con fecha 7 de julio de 1993 fue publicada una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo texto con una pequeña modificación en agosto de 1994 (El 8 de agosto de 1994 se adicionaron unas fracciones a los artículos 3º, 33 y 51 para contemplar y favorecer el tratamiento de discapacitados) es el vigente.

Este ordenamiento jurídico consta de nueve capítulos que, en 60 artículos y cuatro transitorios, establecen procedimientos y normas para la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población. Su objetivo es lograr una interacción de la sociedad en el aprovechamiento de los recursos, urbanos y territoriales, para elevar el nivel de vida de los mexicanos.

A grandes rasgos, la Ley se conforma de la siguiente manera:

Capítulo I. Disposiciones generales. En cinco artículos, este capítulo expresa el objeto de la ley, define conceptos básicos para entenderla y aplicarla, y establece las políticas y lineamientos para realizar su regulación.

Se destaca el interés público y de beneficio social que tiene la regulación de la propiedad de los centros de población y la participación social en la misma. Incorpora la noción de desarrollo sustentable que armonice la interrelación campo y ciudad y distribuya equitativamente los beneficios y cargas de los procesos urbanos.

Capítulo II. De la Concurrencia y la Coordinación de Autoridades. Se precisan las facultades y competencias de Federación, entidades federativas y municipios en relación a los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

El municipio se fortalece, pues, además de incorporar las disposiciones del artículo 115 constitucional en materia de desarrollo urbano, le faculta para asociarse con particulares en la prestación de servicios públicos.

Se señalan las facultades de la Secretaría de Desarrollo Social para asesorar a entidades federativas y municipios en la elaboración y ejecución de planes o programas, participar en la ordenación de zonas conurbadas interestatales y promover y realizar investigaciones científicas y tecnológicas. Mediante la verificación de la inversión federal abre espacios para darle congruencia operativa a la política regional con la urbana.

Capítulo III. De la Planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población. En nueve artículos se sistematiza y agrupa el sistema de planeación y regulación de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano que, según el artículo 11, forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El artículo 13 define el contenido básico para el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, que señala las orientaciones de desarrollo sustentable de las regiones del país, los lineamientos y estrategias para orientar la inversión pública y privada a proyectos prioritarios, la definición de metas para la calidad de vida, los requerimientos globales de reservas territoriales y la definición de mecanismos e instrumentos financieros.

Capítulo IV. De las Conurbaciones. Se compone de siete artículos -del 20 al 26-, en los cuales se identifican las conurbaciones interestatales, las intraestatales y las internacionales (fronterizas) que se manifiestan en el país. Esta Ley facilita el ordenamiento de la conurbación al sustituir la declaratoria presidencial por un convenio que celebrarán la Federación, las entidades federativas y los municipios involucrados, y en el cual se fijará todo lo relativo a su desarrollo urbano.

Se establece también el contenido de los programas de ordenación de zonas conurbadas y la relación de éstos con los planes o programas municipales. Dispone que las conurbaciones intraestatales se regirán por la legislación local, respetando las facultades municipales, y define que las conurbaciones internacionales se sujetarán a tratados y convenios en materia de desarrollo urbano.

Capítulo V. De las Regulaciones a la Propiedad en los Centros de Población. Este extenso capítulo, con 13 artículos, fija las bases para que el Estado haga efectivo el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, en materia urbana.

La ley fortalece el carácter rector del plan o programa de desarrollo urbano, tanto porque éstos normarán la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, incorporarán la zonificación -que el municipio se encargará de formular y aprobar- así como por la eliminación de las declaratorias.

Se legisla sobre el aprovechamiento urbano de tierras ejidales y comunales, compatibilizando esta Ley con la Agraria y disposiciones locales en la materia, y fija procedimientos administrativos respecto de la zona de urbanización ejidal.

Capítulo VI. De las Reservas Territoriales. Los ocho artículos orientan la coordinación entre los órdenes de gobierno para lograr una política integral de suelo y reservas territoriales, evitar la especulación inmobiliaria, reducir y abatir procesos de ocupación ilegal de áreas, asegurar la disponibilidad de suelo y garantizar el cumplimiento de planes o programas urbanos.

Se faculta a la SEDESOL para transferir, enajenar o destinar la propiedad federal, así como a incorporar tierras ejidales o comunales al desarrollo urbano.

En el artículo 44 se refleja la congruencia de esta Ley con la normatividad en materia de vivienda cuando se trata de suelo para acciones habitacionales de interés social.

Capítulo VII. De la Participación Social. En este capítulo la Ley introduce la participación de la sociedad civil. Los artículos 48 y 49 establecen las bases para la concertación entre los órdenes de gobierno y los sectores público, social y privado en todas las acciones que involucra el desarrollo urbano de los centros de población.

El artículo 50 faculta a la Federación, a las entidades federativas y a los municipios para que promuevan, en el ámbito de sus respectivas competencias, la constitución de agrupaciones comunitarias que participen en el desarrollo urbano bajo cualquier forma jurídica.

Capítulo VIII. Del Fomento al Desarrollo Urbano. Este capítulo define la gestión que deberán realizar la federación, las entidades federativas y los municipios en el fomento de acciones e inversiones de todos los sectores de la sociedad en el desarrollo urbano. Las Secretarías de Desarrollo Social y de Hacienda y Crédito Público tomarán las medidas pertinentes para que las instituciones financieras contribuyan a la realización de los planes, programas y leyes en la materia.

Capítulo IX. Del Control del Desarrollo Urbano. Este último capítulo, que incluye del artículo 53 al 60, establece un conjunto de disposiciones que buscan garantizar el cumplimiento de los planes, programas y la propia legislación. Define que tanto los particulares como los servidores públicos que no cumplan con las disposiciones de la Ley serán sancionados.

Los particulares tendrán derecho para exigir a las autoridades el cumplimiento de los planes y programas, y éstas estarán obligadas a responderles.

Las reformas al artículo 115 de la Constitución Política

Como ya se mencionó, en 1982 se promovieron reformas entre otros artículos al 115 Constitucional para redefinir el papel y vida política de los Ayuntamientos. Nuevamente

en junio de 1999 se volvió a modificar dicho artículo para contener su actual texto vigente.

De modo particular se ratificaron y ampliaron las atribuciones y facultades de los municipios en materia de desarrollo, permitiendo un universo muy amplio de actuación, entre los que destacan los siguientes elementos:

I.- Formular, aprobar y publicar los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

- Permite la expedición de reglamentos e intervención municipal en materias como imagen urbana y servicios de limpieza, de transporte, seguridad pública y tránsito, de participación y colaboración ciudadana, construcciones, condominios, mercados, panteones, de servicio de agua potable, etc.

II.- Aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

- Da base para intervenir en materia de usos, destinos y reservas de suelo, así como en la puesta en marcha de los planes municipales, de centros de población y demás programas derivados.

- Les permite prever lo referente a inversiones y acciones que tiendan a la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población ubicados en su jurisdicción.

III.- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.

- Promoción de Programas de Crecimiento y Mejoramiento Urbano.

- Participar en la expedición de declaratorias de usos, destinos y reservas de suelo.

- Participar en el control de las autorizaciones de fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y apertura de calles.

- Hacer uso del derecho de preferencia para adquirir predios comprendidos por las declaratorias de reservas en los términos del artículo 41 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

- Prever lo referente a inversiones y acciones que tiendan a la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población de conformidad con los planes y programas.

- Realizar acciones directas de adquisición inmobiliaria mediante todas las formas legales previstas: incorporación, desincorporación o concesión de bienes del dominio público federal, estatal o municipal, en su caso, constitución o adquisición de derechos superficarios; compra-venta, permuta, donación y expropiación de bienes privados;

solicitud de expropiación y, en su caso, transferencia de bienes ejidales y comunales y de otro régimen.

IV.- Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales.

- Licencias Estatales y Municipales de Uso del Suelo.

- Licencias Municipales de Construcción.

- Participar en el control de las autorizaciones de fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y apertura de calles.

V.- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

- Aprobar en los términos de la Ley General de Asentamientos Humanos, los planes o programas de mejoramiento urbano conforme al cual se ajustará el proceso de regularización de la tenencia de la tierra.

- Participar en el control de las autorizaciones de fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y apertura de calles en los procesos de regularización.

- Solicitar expropiaciones de bienes ejidales y comunales, en los términos del artículo 112, de la Ley Federal de Reforma Agraria.

- Realizar acciones directas de adquisición inmobiliaria mediante todas las formas legales previstas y llevar a efecto el proceso de regularización.

- Agilizar los procedimientos de intervención pública para la regularización de títulos de propiedad y de construcciones, mediante formas de concertación con los sectores privado y social.

VI.- Otorgar licencias y permisos para construcciones.

- Licencias Municipales de Construcción. (incluyendo construcciones provisionales y prórrogas, modificaciones, ampliaciones, ocupación de vía pública, ocupación de obras, visto bueno de seguridad y operación, registro de responsables, sanciones, etc.).

- Licencias Estatales y Municipales de Uso del Suelo.

VII.- Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

- Promoción de Programas de Conservación y Mejoramiento Urbano.

- Expedición de declaratorias de usos y destinos.

- Participar en el control las autorizaciones de fraccionamientos, subdivisiones y apertura de calles.
- Hacer uso del derecho de preferencia para adquirir predios comprendidos por las declaratorias de reservas en los términos del artículo 41 de la Ley General de Asentamientos Humanos.
- Prever lo referente a inversiones y acciones que tiendan a la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población de conformidad con el Plan y sus programas.
- Promover la aplicación de las disposiciones federales y estatales en la materia; en particular las que se derivan de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente.

Cabe aclarar que no hemos hecho referencia a sus posibilidades en materia de gobierno, hacendaria y de servicios públicos. Es así que las tÁreas de los Ayuntamientos para la Reglamentación y la participación de la comunidad en ese proceso, es hoy día uno de los debates más relevantes sobre el futuro de nuestra vida política y particularmente, para el ordenado crecimiento de las ciudades.

Por su parte, la Ley General de Asentamientos Humanos ratificó y amplió esa esfera de atribuciones en materia urbana, destacando lo dispuesto en el artículo 9º del citado ordenamiento que consigna facultades expresa a los municipios en materia de aprobación de planes de desarrollo urbano.

Organización política-administrativa

México es una república federal, integrada por 32 entidades federativas y un Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión.

El principio de supremacía constitucional complementa el sistema federal; la propia Constitución establece que "...esta Constitución, las leyes que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma ...serán la Ley suprema".

La Constitución determina la distribución de competencias entre la federación y los estados al definir las facultades del Gobierno federal, dejando las no escritas a favor de las entidades locales.

Las entidades federativas se integran en dos grandes ámbitos de gobierno: el estatal y el municipal.

En relación al gobierno municipal el artículo 115 constitucional establece que "...los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y su organización política y administrativa el municipio libre".

Consigna bases que especifican, en lo general, el gobierno, la personalidad jurídica, el patrimonio y los servicios públicos a cargo de los municipios, así como la administración libre de sus haciendas; en lo particular, sus atribuciones para "formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano".

Sin embargo, la distribución de competencias en materia urbana, entre los tres niveles de gobierno presenta problemas, por duplicidades, traslapes, ambigüedades, omisiones y contradicciones de la legislación.

Por otra parte, bajo una óptica real, el federalismo mexicano y en lo particular el municipio libre constituyen más un propósito que una realidad, producto de una idiosincrasia e historia de matriz centralista; conforman un proyecto en proceso de cambio y consolidación, resultado de persistentes luchas, reclamos, debates e iniciativas políticas y legales sobre la descentralización, el refuerzo del federalismo y el desarrollo municipal.

Al respecto, resulta ilustrativo comparar la distribución de los ingresos públicos entre niveles de gobierno en México con otros países, comparación que deja en claro el centralismo de la organización política administrativa y la concentración de los recursos que contrasta con la pobreza y dependencia de las haciendas municipales.

Dicha situación es sintomática de la incongruencia entre la organización política administrativa nacional y los retos urbanos del país; el desequilibrio entre la capacidad real de gestión de los gobiernos locales, en lo particular los municipales y sus responsabilidades urbanísticas.

Explica la persistente intervención de los gobiernos federal y estatales en la planeación, gestión y control de los procesos urbanos, del resorte legal de los gobiernos municipales.

Competencias legislativas

La materia urbanística no está radicada en un nivel específico de gobierno, sino es un área de trabajo concurrente.

Se trata de una excepción al sistema de distribución de competencias que establece la propia Constitución, que no resuelve de forma satisfactoria el problema estructural de distribución de responsabilidades urbanísticas entre los distintos niveles de gobierno.

En materia legislativa la Constitución señala como facultades del Congreso de la Unión “...expedir las leyes que establezcan la concurrencia [de los gobiernos] en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos”.

Como resultado de lo anterior, se expidió una ley general, la Ley General de Asentamientos Humanos, LGAH, centrada en la planeación –que no la gestión– del desarrollo urbano y la definición de competencias entre niveles de gobierno, que apenas ahora a treinta años de su instauración comienza a ser cuestionada.

La LGAH plantea como uno de sus objetivos “...establecer la concurrencia [de los gobiernos] para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional”.

Establece las competencias que les corresponden e incluso, en el caso de las entidades federativas, las de sus poderes legislativos.

Así, corresponde a los congresos de los estados “...legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población”, como resultado de lo cual todos han expedido sus correspondientes leyes.

Cabe mencionar que en México existe, en materia de urbanismo, otra disposición constitucional que precisa el régimen de distribución de competencias legislativas descrito.

Se trata de la facultad reglamentaria de los municipios “...para aprobar ...de acuerdo con las leyes que en materia municipal expidan las legislaturas de los Estados ...los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general ...que organicen la administración pública municipal, regulen las ...funciones y servicios públicos de su competencia ...y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.

En ejercicio de esta facultad reglamentaria los municipios urbanos expidan reglamentos de construcción, zonificación y desarrollo urbano.

La legislación urbanística no es la única que incide en el desarrollo urbano; la legislación agraria y ambiental son determinantes del ordenamiento y acondicionamiento del territorio.

La Constitución establece que se dictarán las medidas necesarias “...para preservar y restaurar el equilibrio ecológico [y] ...para disponer ...la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades”.

Así, comenzando con la materia agraria por su relevancia, ésta es de competencia exclusiva del gobierno federal y la función legislativa corresponde al Congreso de la Unión.

Ha dado origen a una amplia legislación secundaria, cuya pieza central es la Ley Agraria vigente, con incidencia capital en los procesos de poblamiento en el territorio.

En materia ambiental también se reformó la Constitución para establecer que corresponde al Congreso de la Unión expedir las leyes que establezcan la concurrencia de los tres niveles de gobierno.

Ello se tradujo en la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, LGEEPA, que fija las competencias en la materia por niveles de gobierno.

Al respecto, resulta importante destacar que, al igual que en el caso urbano, los congresos de los estados legislan en materia ambiental, con implicaciones sobre el uso y aprovechamiento del suelo, a las que nos referimos más adelante.

Podemos concluir de lo anterior que las facultades legislativas urbanísticas, en sentido amplio, se encuentran distribuidas entre los gobiernos federal, estatales y municipales.

Dicha situación dificulta el establecimiento de títulos competenciales claros para la planeación, gestión y control del desarrollo urbano, entre sectores y niveles de gobierno, tema central del presente documento. Arq. Creo que esta conclusión está mezclada el problema de la contradicción entre los parámetros de la legislación de la Unión: constitución y LGAH en materia de distribución de competencias y adopción de estas por las leyes locales que modifican las distribuciones.

Competencias de planeamiento, ejecución y control

En México las principales competencias urbanísticas son municipales, dentro del sistema concurrente de facultades entre niveles de gobierno al que hicimos referencia.

Esta situación que impera a nivel nacional paradójicamente no se da en el Distrito Federal, dado el carácter excepcional de su gobierno por ser capital de la República Mexicana.

Conforme al artículo 115 constitucional, los municipios “ (...) en los términos de las leyes federales y estatales respectivas, estarán facultados para: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; (...) autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; ...otorgar licencias y permisos para construcciones”; asimismo, tienen a su cargo la prestación de los servicios básicos.

En complemento, la LGAH concentró en ellos el control administrativo de los procesos urbanos, facultándoles para autorizar el uso del suelo, la urbanización y la edificación, sin establecer una administración de tutela y control por parte de los gobiernos estatales o federal de sus actos.

Aunque el cúmulo de facultades enunciadas a favor del municipio pareciera darle la identidad y conformarlo como el poder público encargado de conducir y racionalizar los procesos de desarrollo urbano en México, en la realidad ello no sucede así.

Diversas razones ancladas en nuestra idiosincrasia e historia pueden aducirse para explicar el persistente centralismo, intervencionismo y autoritarismo gubernamental, que se contraponen a un federalismo auténtico, a un municipalismo eficaz y a una gestión urbana democrática.

Dan lugar a un cúmulo de facultades jurisdiccionales o competencias de hecho quizás quedaría más claro poner “competencias de facto” en materia urbanística que ejercen otros niveles de gobierno –que el municipal– y otros sectores de gobierno –que el sector urbano–, a ponderar en un análisis competencial real de la planeación, ejecución y control del desarrollo urbano.

En lo que se refiere a las competencias urbanísticas de los gobiernos federal y de las entidades federativas, la LGAH establece un conjunto amplio, abigarrado y carente de rigor de prescripciones de carácter general, declarativo o retórico –en vez de normativo–, confuso o ambiguo y en ocasiones equívoco que se sobreponen y/o se contraponen con las competencias municipales. Implicando en la práctica una abrogación de competencias.

Lo afirmado, estimamos que es una cuestión que no resulta necesario demostrar; basta la lectura atenta de las facultades del gobierno federal y de los gobiernos de los estados según la citada ley para llegar indefectiblemente a dichas conclusiones –ver al final de la sección notas con transcripciones resumidas de dichas facultades federales y estatales.

A las competencias de los tres niveles de gobierno referidas se suman otras que sin ser en rigor urbanísticas tienen importancia capital en el desarrollo urbano y están centralizadas principalmente en el gobierno federal, en sus sectores agrario y ambiental.

Dichas competencias otras se evidencian en las prescripciones contenidas en diversos ordenamientos –incluida la LGAH– que acotan o limitan a las entidades federativas y

los municipios a participar o intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra, la constitución de reservas territoriales o el ordenamiento ecológico.

En lo que se refiere a las competencias agrarias del gobierno federal, éstas emanan también del artículo 27 constitucional y de su legislación reglamentaria.

Son congruentes con la reorientación de la política agraria nacional –producto de la citada reforma– para dar fin al reparto agrario, reconocer de forma explícita la personalidad y derechos de propiedad de los núcleos agrarios, conferirles autonomía real y crear un sistema de justicia agraria más ágil e independiente, entre otros.

Confieren al gobierno federal la conducción de importantes procesos que son determinantes del desarrollo urbano, como la regularización de la tenencia de la tierra ejidal por la Comisión de la Regularización de la Tenencia de la Tierra, CORETT, la desincorporación de tierra del régimen agrario y su incorporación a la ciudad y la expropiación de tierra ejidal para todo tipo de propósitos urbanos.

Finalmente, reconfiguran al sector agrario, creando o reforzando los entes gubernamentales federales que juegan un papel determinante en el desarrollo urbano.

Las competencias agrarias referidas y su impacto en el desarrollo urbano deben ponderarse a la luz de la importancia que tiene el ejido –ejidos y comunidades– en el agro mexicano, que ocupa la mitad del territorio nacional.

En complemento, del hecho que la gran mayoría de las ciudades mexicanas se encuentran rodeadas de ejidos, lo que sustrajo de la jurisdicción local el gobierno de los procesos de urbanización y terminó generando procesos masivos de poblamiento informal, fuera de todo control por parte de los gobiernos locales.

Como consecuencia de lo anterior, los procesos de expansión periférica urbana han sido conducidos más desde el sector agrario que desde el sector urbano gubernamental, como un resabio de la transición rural-urbana del país y de las prácticas corporativas de los gobiernos posrevolucionarios.

En lo que respecta a las competencias en materia ambiental resulta importante considerar que aunque la gestión ecológica es de cuño más reciente que la gestión urbana, ha cobrado una importancia relativa mayor y pasado de enfoques limitados a enfoques comprensivos que pretenden conferirle un carácter más universal.

De las múltiples cuestiones que comprende la gestión ambiental interesan por su relación con el desarrollo urbano el ordenamiento ecológico y la evaluación de impacto ambiental.

El ordenamiento ecológico es competencia del gobierno federal y de los gobiernos estatales; ambos imponen restricciones al uso y aprovechamiento de los predios de

todo régimen de propiedad. Sin distingo de los regimenes de propiedad, sino de manera transversal.

La evaluación de impacto ambiental es competencia federal y de los gobiernos estatales y las autorizaciones correspondientes pueden aprobar, negar o condicionar las obras o actividades de que se trate, así como establecer medidas de mitigación.

El ordenamiento ecológico y la evaluación de impacto ambiental son figuras jurídicas novedosas que pretenden frenar el crecimiento urbano indiscriminado y mitigar los efectos de obras o actividades que antes se realizaban sin control efectivo.

Sin embargo, su desarrollo es incipiente; la sobre posición del ordenamiento ecológico con el ordenamiento urbano genera conflictos, ya que ambos regulan el uso del suelo regidos por políticas sectoriales diferentes, razón que impone articularlas; la evaluación de impacto ambiental, en el ámbito urbano, se sobrepone con las licencias de uso del suelo y los dictámenes de impacto urbano, con enfoques y procedimientos diferentes, por lo cual deben integrarse. Pienso que más que regular el uso del suelo en un sentido tradicional, impone restricciones de uso.

En síntesis, el cúmulo de competencias urbanísticas conferidas a los gobiernos municipales –en su mayoría sin capacidad técnica para ordenar y acondicionar el territorio–, la profusión, generalidad, ambigüedad y carácter declarativo de las atribuciones urbanísticas de los gobiernos estatales y federal, así como la persistente concentración de facultades en el gobierno federal en materia agraria y ambiental, son fuente de descoordinación gubernamental, que explican, en alguna medida, la escasa eficacia de la planeación de los asentamientos humanos, que tiene un carácter virtual, más aparente que real, así como la ausencia de control.

El régimen jurídico de la propiedad inmobiliaria

La regulación del régimen jurídico de la propiedad inmobiliaria tiene una relación directa con las materias de desarrollo urbano, medio ambiente, aguas y planeación socioeconómica, así como con las instituciones del ordenamiento territorial y la regulación de cuencas hidrológicas, pues todas ellas tienen como objeto de regulación al territorio, y uno de los aspectos más relevantes a considerar para el desarrollo de una propuesta de fortalecimiento institucional implica el conocer el régimen de propiedad del suelo.

La propiedad en México y sus instituciones se fundamentan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución establece en el tercer párrafo de su artículo 27 que: "...la propiedad de las tierras y aguas corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". Lo que implica que todo derecho transmitido a los particulares, ya sea privado o social, es derivativo y por tanto puede ser pleno o precario a voluntad de la Nación al momento de trasladarlo, por ser ésta la única titular del derecho originario.

Asimismo, que "...la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana", preceptos que se han mantenido inalterados desde su expedición en 1917.

Finalmente, en su reforma del año de 1976, que "...se dictarán 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".

Esta visión fundamenta el derecho de propiedad del suelo urbano, sujeto a modalidades y regulaciones; es base de la legislación urbanística nacional, que pretende conferirle una función social.

El concepto de modalidad –entendido como forma o modo de propiedad– ha generado múltiples interpretaciones, tanto sobre las intenciones de los redactores de la versión constitucional original, como sobre su posterior aplicación para regular el aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria, rural y urbana.

Ha sido aplicado –en nuestra apreciación de forma válida– en momentos históricos diferentes, atribuyendo a la propiedad inmobiliaria por medio de la ley un conjunto variable de derechos y obligaciones, a partir del reconocimiento de que la propiedad es

una construcción social, una institución jurídica derivada de la existencia del Estado, que no tiene un contenido universal o natural ex ante o predefinido, contenido que es necesario determinar en cada circunstancia en los términos que dicta el interés público.

En una primera instancia, al régimen de propiedad ejidal, con derechos y obligaciones diferentes a los de la propiedad privada tradicional, civilista, con sus prerrogativas clásicas de uso, disfrute y disposición, consecuencia de sus antecedentes romanos, napoleónicos y liberales.

En una segunda instancia, décadas después, para limitar o restringir por interés público o beneficio social los usos del suelo, base de la planeación de los asentamientos humanos. Sería necesario cuidar la utilización de la palabra “límite”, de preferencia las de sujetar a modalidades y restringir. Esto es importante sobre todo para la discusión acerca del contenido del derecho de propiedad, pues si el *ius edificandi* es parte del mismo, la norma de planeación viene a ser una limitación, en tanto que si es parte de las facultades estatales, la norma de planeación es una modalidad que da lugar a una especial forma de aprovechamiento urbano creado por el estado. En el primer caso se tendría que pagar por esta limitación, en el segundo, se podría cobrar por su otorgamiento.

En lo que respecta a la función social de la propiedad resulta pertinente considerar que el referido tercer párrafo del artículo 27 constitucional –aunque reconoce a la propiedad un interés público y le confiere un beneficio social– es impreciso y queda sujeto a las interpretaciones de los diversos actores urbanos.

Dicha imprecisión da lugar a controversias respecto al sustento constitucional de las regulaciones urbanísticas.

En complemento, reconocer que los esfuerzos realizados para instaurar un sistema nacional de planeación de los asentamiento humanos constituyen avances significados, aunque limitados a la regulación de los usos del suelo, mediante la zonificación, con prescripciones de no hacer, que no comprenden obligaciones de hacer o de dar que aseguren la función social de la propiedad inmueble.

Ello obedece a que la LGAH –a pesar de sus intenciones originales– no transformó en lo sustantivo el régimen jurídico de la propiedad, pero sí el régimen de competencias de los niveles de gobierno, que hicieron de la ley el factor determinante de la transformación de los aparatos del Estado en la planeación de los asentamientos humanos. Es del resorte constitucional

Están en la base de la crítica que se hizo a la LGAH al momento de su expedición, a la que se calificó de una simple virtualidad –a pesar de su espectacularidad–, en vez de una iniciativa legal de reforma urbana.

Lo anterior nos lleva a concluir que la LGAH, a pesar de haber sido presentada como la portadora de un nuevo régimen para la planeación urbana, fundada en la tesis de la

función social de la propiedad, no modificó sustantivamente el contenido de los derechos de propiedad, quedando su ejecución sujeta a la capacidad y voluntad política de los gobernantes.

En relación al tema de si la Constitución o la ley impiden la especulación, la Constitución no aborda el tema; sin embargo la legislación nacional vigente se refiere a ella, aunque de forma lateral y parcial.

En su origen, la LGAH no consignó alusión alguna a la especulación, por el escándalo que suscitaron los sectores empresariales más conservadores del país ante el proyecto original de la ley, que hizo que se modificara, no tanto por sus contenidos como por la personalidad y el estilo de gobernar del presidente en turno.

Posteriormente, en su versión de 1993, la LGAH estableció que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos “tenderá a mejorar la calidad de vida de la población urbana... mediante la regulación del mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular” y que “la federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales... con el objeto de evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda”.

En México no existe un estatuto urbanístico de la propiedad del suelo urbano que determine con precisión los derechos y obligaciones de los propietarios para urbanizar y edificar. En rigor, existen dos regímenes de propiedad del suelo que inciden en el desarrollo urbano: la propiedad pública y la propiedad privada. La propiedad privada se clasifica en propiedad particular y la propiedad sujeta al régimen agrario.

Como consecuencia de lo anterior, la propiedad urbana en México se rige por la Constitución, la Ley General de Bienes Nacionales, el Código Civil y la legislación agraria, así como los correspondientes códigos civiles y leyes de bienes inmuebles de los estados de la federación

Dichas disposiciones se articulan con las de la planeación urbana –consignadas en la legislación nacional de los asentamientos humanos– y las del ordenamiento ecológico –consignadas en la legislación nacional ambiental–, así como las correlativas de los gobiernos de los estados.

En su conjunto, las disposiciones referidas definen los derechos y obligaciones de la propiedad inmobiliaria en los centros de población y en consecuencia su contenido económico.

El régimen de propiedad privada se desprende del artículo 27 constitucional que establece que “la propiedad de las tierras y aguas...corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

El reconocimiento de la propiedad privada por el Estado no implica la aceptación de su ejercicio irrestricto, pues el Estado tiene la facultad de imponerle las modalidades que dicte el interés público e inclusive hacerla desaparecer a través de la expropiación.

El régimen agrario se origina en la revolución mexicana, que federalizó la materia, centralizando el manejo de la propiedad social –el reparto agrario y su protección gubernamental– en el ejecutivo federal, quedando la propiedad privada bajo la regulación y control de los gobiernos locales, lo que escindió las competencias gubernamentales en materia de suelo.

La legislación agraria federal regula –en lo principal– dos tipos de propiedad, la ejidal y comunal, de explotación individual y colectiva, así como sus aguas, sobre las cuales los núcleos agrarios poseen derechos por separado de la tierra.

A partir de 1992 –cuando se reformó el artículo 27 Constitucional y se expidió la nueva Ley Agraria que modificó radicalmente las políticas y normas en la materia– la ley da reconocimiento pleno a la personalidad y derechos de propiedad de los núcleos agrarios y establece diversos procedimientos para desincorporar la tierra del régimen agrario e incorporarla al desarrollo urbano, a las que nos referimos más adelante.

Dichas disposiciones, en complemento, permiten a los ejidatarios y comuneros arrendar sus tierras, otorgarlas en usufructo y comprometerlas en contratos de asociación, lo que abre la puerta a la desincorporación del régimen agrario de prácticamente todo tipo de tierra.

La legislación agraria contiene escasas prescripciones que la vinculen con la legislación urbana, en particular en materia de incorporación de tierra ejidal al desarrollo urbano.

Establece que dicha incorporación “no podrá hacerse contraviniendo las leyes, reglamentos y planes urbanos vigentes”, para lo cual no contempla sanción o efecto jurídico alguno en caso de incumplimiento; confiere el derecho de preferencia a los gobiernos locales en las primeras enajenaciones onerosas de parcelas que adopten el dominio pleno, derecho que prácticamente no se ha ejercido.

Ello obedece, estimamos, a la apreciación equivocada, desinformada e interesada de que el objeto único de la nueva ley era impulsar al desarrollo agropecuario, sin considerar que desde mediados del siglo pasado las instituciones agrarias dieron soporte al poblamiento informal en terrenos ejidales.

Perpetúa la incorporación de suelo ejidal al desarrollo urbano en contravención del ordenamiento urbano, cuestión que desafortunadamente se sigue eludiendo.

Son las disposiciones urbanas sobre la planeación y administración urbana las que terminan por definir el contenido jurídico de la propiedad inmobiliaria en los centros de población.

Al respecto, la LGAH establece que “...para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población ...el ejercicio del derecho de propiedad, posesión, o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ...se sujetará a las provisiones, usos, reservas y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano”. Artículo

En complemento, “las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones de ordenación urbana que dicten las autoridades”.

A las prescripciones de ordenamiento urbano se suman las del ordenamiento ecológico, que regula también los usos del suelo, de la competencia de las entidades federativas y de los municipios.

Finalmente, a las prescripciones de la planeación urbana se adicionan las disposiciones reglamentarias de los gobiernos locales en materia de administración del desarrollo urbano.

En resumen, el contenido jurídico de la propiedad inmobiliaria en los centros de población –derechos y obligaciones– lo determinan la legislación civil y la legislación reglamentaria de la Constitución en materia agraria, urbana y ambiental, a la que se suman las prescripciones administrativas específicas de los planes urbanos y las disposiciones reglamentarias de los gobiernos locales en materia de fraccionamiento de la propiedad y edificación, que conforman una estructura compleja, abigarrada, desarticulada y disfuncional.

En lo que respecta a las prescripciones propiamente urbanísticas, éstas tienen un carácter fundamentalmente regulatorio, que se centra en el establecimiento de usos del suelo prohibidos o permitidos, –mediante la zonificación.

En lo que se refiere a las obligaciones/deberes de propietarios de suelo y promotores para la ejecución del planeamiento –cesiones, obras, conservación, rehabilitación– éstas se limitan a unas cuantas obligaciones de carácter primario –ver apartado de Gestión-Ejecución Urbana.

Para ponderar las aseveraciones anteriores resulta útil considerar la forma como la legislación aborda tres cuestiones: el valor actual y futuro del suelo, el derecho a urbanizar y edificar y el reparto equidistributivo de cargas y beneficios, con énfasis en las prescripciones expropiatorias, referentes obligatorios en la materia.

En lo que se refiere al valor del suelo, la propiedad en México incluye todos los valores generados por la planeación –lotería de la zonificación–, lo que hace del propietario el 'dominus' de los aprovechamientos creados por el plan, ya sea como propietario original o como desarrollador que adquiere la tierra para el desarrollo de sus proyectos.

Sin embargo, existen contradicciones cuando la autoridad ejerce sus facultades expropiatorias, que la obligan a pagar, según sea el caso, valores fiscales, comerciales o sociales.

En lo que respecta al derecho de urbanizar y edificar la planeación urbana impone límites o modalidades a través de la zonificación y de los reglamentos de fraccionamientos y edificación, que no implican la obligación de indemnizar.

Al respecto, la Constitución y la legislación no prevén mecanismos de compensación o indemnización por la pérdida del derecho a urbanizar o edificar –a menos que la limitación al aprovechamiento del suelo sea total–, lo que implica que dicho derecho es conferido mediante un acto administrativo posterior, derivado de la actividad soberana del Estado.

Finalmente, en lo que se refiere a la equidistribución de cargas y beneficios del desarrollo urbano la legislación mexicana es omisa en la materia, dejando de lado las prescripciones declarativas en la materia contenidas en la LGAH y las leyes de desarrollo urbano de los estados.

Esta cuestión deriva del hecho de que no existen instituciones que aseguren la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados de la ejecución del planeamiento entre los propietarios involucrados.

Regulaciones en materia de planeación urbana

Tipología y características de los planes

En México la legislación urbana utiliza el término programa en sustitución del término plan, que es en rigor el que debe emplearse y que utilizaremos en el presente documento, salvo cuando se haga referencia literal a la legislación en la materia.

A nivel nacional, la LGAH establece que “la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población se llevarán a cabo a través de:...el programa nacional de desarrollo urbano; ...los programas estatales de desarrollo urbano; ...los programas de ordenación de zonas conurbadas; ...los planes o programas municipales de desarrollo urbano; ...los programas de desarrollo urbano de centros de población y ...los programas de desarrollo urbano derivados”, respondiendo con ello a la lógica del sistema federal del Estado mexicano integrado por tres ámbitos de gobierno.

A nivel estatal, bajo los criterios generales de la LGAH, las leyes de desarrollo urbano precisan y regulan sus propios sistemas derivados de planes urbanos, que pueden ir de la simplicidad a la excesiva complejidad.

Los planes que consigna la legislación de los asentamientos humanos pueden dividirse por sus características intrínsecas y por sus efectos diferenciados sobre propietarios y administraciones o autoridades públicas en dos grandes géneros.

El primero, el de los planes de carácter indicativo que consignan lineamientos de política a nivel nacional, estatal, regional o de zonas conurbadas, con prescripciones y normas obligatorias para el sector público, pero sin determinaciones vinculantes para los propietarios, que incluye al Programa Nacional de Desarrollo Urbano, los programas estatales de desarrollo urbano y los programas de ordenación de zonas conurbadas, así como otros planes similares que contemplan las legislaciones estatales.

El segundo, el de los planes municipales vinculantes que establecen la zonificación y señalan acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento al interior de los centros de población, que obligan a los propietarios –independientemente del régimen de propiedad de que se trate–, así como a las autoridades a su aplicación y control, que son en rigor los planes urbanísticos de interés para el presente análisis, a los que denominaremos planes urbanos.

La LGAH establece que sus disposiciones son “...de orden público e interés social”, que “las autoridades de la Federación, las entidades federativas y los municipios... harán cumplir los planes o programas de desarrollo urbano” y que “...el ejercicio del derecho de propiedad... de bienes inmuebles ubicados en [los] centros de población, se sujetará a... los planes o programas de desarrollo urbano aplicables”.

Es importante precisar que en México las autoridades municipales fueron relegadas al inicio de la planeación de los asentamientos humanos, materia que se incorporó formalmente a sus atribuciones a partir de 1983 con las reformas del artículo 115 constitucional, las cuales al conferirles la facultad de zonificar, prestar los servicios públicos básicos y autorizar el desarrollo urbano hicieron de la planeación y gestión urbana una función preeminentemente municipal. Cabría un comentario en el sentido de la adopción de las reformas de distribución de competencias por las entidades federativas en algunos casos no se ha ajustado a lo contenido en la legislación federal manteniendo concentración de funciones en perjuicio de los municipios

El hecho de que los municipios ejerzan dichas funciones, aunado a la extensión territorial y grado de urbanización variable de los municipios, así como a que la zonificación sólo tiene sentido al interior de un centro de población, originaron los ambiguos conceptos de planes o programas municipales de desarrollo urbano y programas de desarrollo urbano de centros de población que consigna la LGAH que precisan que es a nivel municipal donde se regulan los usos del suelo al interior de los centros de población.

Los planes urbanos tienen un contenido variable, según las diferentes leyes urbanas de los estados, las cuales sin embargo establecen, grosso modo, que contendrán “la zonificación, así como las acciones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.

Siguiendo el sistema de cascada, de los planes urbanos derivan los planes parciales y los planes sectoriales.

Los planes parciales ordenan y regulan un área específica de un centro de población, precisando la zonificación y las acciones de conservación, crecimiento y mejoramiento de los planes de nivel superior.

Los planes sectoriales regulan los elementos o componentes que integran una actividad o servicio urbano.

El ordenamiento y acondicionamiento del territorio, en la práctica, se realiza en lo fundamental mediante la zonificación –principal instrumento de la planeación urbana nacional–, el cumplimiento de las obligaciones que conlleva el aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria, la acción directa gubernamental, así como un conjunto incipiente de instrumentos de fomento a las acciones de los agentes urbanos –a los que nos referimos en el apartado de gestión-ejecución urbana.

Dentro del sistema nacional de planeación urbana el Distrito Federal constituye un caso especial, derivado de su organización político-administrativa sui generis –por ser la ciudad capital– y de que todo su territorio sea urbano, con la excepción del área rústica al sur de la ciudad, que juega un importante papel en su conservación ecológica.

En lo que respecta al grado de flexibilidad de la planeación urbana, puede decirse que los procedimientos para formular, aprobar y modificar los planes urbanos son rígidos e indiferenciados, pues no distinguen entre tipos de planes, ni entre su formulación y modificación.

Esta situación, aunada al hecho de que los planes son muy deterministas –tema al que nos referimos en el apartado de calificación y clasificación del suelo– demanda un gran esfuerzo para aprobarlos, genera fórmulas para dar la vuelta a sus prescripciones –fuente de corruptelas e inseguridad jurídica– e impide adecuar sus prescripciones vía la gestión de programas o proyectos concretos, concertados con las autoridades competentes.

Podemos concluir que el sistema de planeación urbana es confuso y sobrecargado, situación que se agrava por la existencia de los planes municipales de desarrollo socioeconómico –emanados de la Ley de Planeación–, planes que abordan la misma temática, aunque con enfoque diferente.

En complemento, que es desarticulado y sus planes con frecuencia inconsistentes, por pruritos autonómicos, así como por la simple descoordinación entre niveles y sectores de la administración pública.

Esta situación se agudiza porque la LGAH no prevé mecanismos coercitivos para garantizar la coherencia entre niveles de planeación, ni sanciones al desacato de las directivas de los niveles superiores, situación que comienzan a paliar algunas disposiciones estatales, que contemplan la expedición de dictámenes de congruencia. Aunque en algunos estados esta figura se ha prestado para recuperar competencias por parte del gobierno estatal.

Es importante señalar que el deber ser de sus prescripciones contrasta notoriamente con la realidad, lo que permite calificar a la planeación de los asentamientos humanos de asignatura pendiente. Considérese al respecto la baja eficacia, por no decir el desacato casi generalizado de sus prescripciones, por los particulares y frecuentemente por las autoridades, que hace que más de la mitad de las acciones urbanísticas se realicen contraviniéndolas o sin autorización gubernamental, por diversas razones, entre las cuales destaca la informalidad.

Lo anteriormente expuesto no obsta para reconocer avances significados en algunas entidades federativas y municipios, en lo particular en localidades urbanas dinámicas.

Ello alimenta la percepción cada vez más generalizada entre especialistas, funcionarios y políticos de la urgente necesidad de reorientar la planeación urbana, para dar respuesta eficaz a los avasallantes problemas urbanos.

Impone reflexionar sobre la forma de conferirle flexibilidad, atenuando su carácter vinculante en aras de una mayor flexibilidad, privilegiando los acuerdos de voluntades a

las prescripciones detalladas ex ante de los planes urbanos y estableciendo procedimientos simplificados para actualizarlos.

Aceptar que una planeación urbana física, rígida y en exceso vinculante, sin instrumentos de gestión del suelo, no es seguramente la mejor opción en el momento actual, cuando se impone una planeación estratégica de carácter más flexible y centrada en la concertación de acciones entre los agentes públicos, sociales y privados del desarrollo urbano. Pero con apego a ciertos principios de control de los mercados de suelo por el Estado.

Clasificación y calificación del suelo

La LGAH consigna diversas clasificaciones del suelo dado su carácter ambivalente ante el ordenamiento territorial y la planeación urbana, así como la profusión de sus conceptos.

Destaca entre ellas la clasificación en áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables, la cual es desarrollada en detalle por las diversas leyes estatales de desarrollo urbano.

Así, las leyes urbanas de los estados definen como áreas urbanas a las constituidas por zonas edificadas total o parcialmente y en donde existen servicios, sin perjuicio de que coexistan con predios baldíos o carentes de servicios; como áreas urbanizables a las que reúnen condiciones para ser dotadas de servicios y se reservan para el futuro crecimiento de los centros de población; como áreas no urbanizables a las que se excluyen del desarrollo urbano, por ser tierras de rendimiento agrícola, pecuario o forestal o áreas de protección ecológica.

Los planes urbanos –planes municipales de desarrollo urbano y planes de centros de población–, establecen con mayor precisión dicha clasificación –con excepciones notables–, dando lugar a lo que se denomina la zonificación primaria, delimitando los centros de población y definiendo los usos del suelo globales, en contraste con la zonificación secundaria o calificación de los usos del suelo, a la que nos referimos después.

La clasificación de los usos del suelo –en lo particular la definición del límite del crecimiento urbano– genera derechos y obligaciones diferenciales al aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria, aunque sólo de forma primaria o incipiente, en comparación con lo que sucede en otros países, donde la legislación urbanística define con precisión el contenido económico del derecho de propiedad.

En lo que respecta a la zonificación, que es la que califica o delimita el contenido jurídico de la propiedad, los planes urbanos atienden, con variantes menores, los principios que establece la LGAH.

Así, los planes urbanos establecen, en complemento, la calificación de los usos del suelo o zonificación secundaria, mediante la determinación pormenorizada de las áreas

que integran los centros de población “...los aprovechamientos predominantes; ...los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados; ...las edificabilidades máximas y un conjunto variado de regulaciones al aprovechamiento de la propiedad.

Al respecto, las leyes urbanas de los estados y sus reglamentos contemplan un conjunto abigarrado, prolijo y asistemático de prescripciones sobre las normas de ordenación que contendrán los planes urbanos, de las cuales citamos, de forma abreviada, las correspondientes al Distrito Federal, que ha sido tradicionalmente referente nacional de la planeación urbana –ver notas () y () a final de la sección.

Puede concluirse de lo anterior que las prescripciones de la zonificación son deterministas y rígidas, lo que genera importantes efectos negativos, pues hace difícil recalificar el suelo para adecuarla a la cambiante realidad

Sin embargo dicha consideración resulta secundaria ante la limitada eficacia de la zonificación a nivel nacional, con la excepción de las áreas urbanas que albergan a las clases pudientes de la sociedad, donde la zonificación asegura el estatus socioeconómico, confiere seguridad jurídica a la propiedad y genera calidad de vida. Aunque incluso en estas áreas se presentan problemas ambientales.

Dicha ineficacia se manifiesta en lo particular en las colonias populares que albergan a los grupos mayoritarios, con necesidades, usos y costumbres diferentes a los que subyacen en los criterios y normas de la zonificación, con frecuencia transplantados de los países desarrollados; se magnifica en los procesos informales mayoritarios de poblamiento, que se realizan en contravención flagrante de las prescripciones urbanas.

Lo expuesto impone ponderar con seriedad la reorientación de la regulación de los usos del suelo, transitando de una zonificación pormenorizada y determinista a una de carácter más general, flexible y negociada, centrada en el control de las actividades molestas, peligrosas o nocivas, así como en la negociación con propietarios y desarrolladores sobre el establecimiento de infraestructura y servicios previos a la implantación efectiva de los usos, sobre la base de estudios de impacto urbano y ambiental.

Estándares urbanísticos y ambientales

Las regulaciones relativas al uso e intensidad de uso del suelo –tales como densidades de construcción, número de niveles edificables y alturas máximas, entre otras– están contenidas en la zonificación que establecen los planes urbanos, de la responsabilidad de los gobiernos municipales.

Las regulaciones relativas a la edificación en términos de diseño arquitectónico y estructural para asegurar su habitabilidad, seguridad e higiene están contenidas en los reglamentos de construcción expedidos por los gobiernos de los estados o por los ayuntamientos.

Finalmente, la subdivisión, urbanización, edificación y venta de suelo urbano en lotes o de espacios construidos, a través de una serie de figuras tales como fraccionamientos, conjuntos urbanos, habitacionales y de servicios, condominios y relotificaciones, están sujetas a una serie de obligaciones reguladas por las leyes estatales de desarrollo urbano.

Dichas regulaciones establecen obligaciones de hacer relativas a la urbanización –dotación de infraestructura y servicios básicos– y de dar, dentro de las cuales destacan la donación de porciones del suelo urbanizado que asumen los desarrolladores, principalmente a través de la figura de fraccionamientos, que es el mecanismo básico a través del cual se incorpora formalmente suelo al desarrollo urbano.

Los estándares resultantes de donación, habilitación con infraestructura y equipamiento de la tierra son diversos, ya que dependen de cada ley estatal; en algunos casos son detallados y rígidos, mientras que en otros casos, son imprecisos y laxos.

Resulta obvio y sin embargo necesario resaltar que las obligaciones relativas al aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria sólo se cumplen en el poblamiento o desarrollo urbano formal –del orden de la mitad del poblamiento total–, y no se cumplen en el precarismo o la informalidad, lo que se traduce en un poblamiento anárquico, descapitalizado, excluyente e insustentable al que la planeación urbana no ha podido dar respuesta.

Desde la década de los años noventa se expiden programas de ordenamiento ecológico conforme a las disposiciones de la LGEEPA y las leyes estatales correlativas.

Dichos programas conforman un nivel adicional de planeación del territorio, centrado en el aprovechamiento ambiental de los recursos naturales.

Sus disposiciones resultan relevantes en términos urbanos en las ciudades turísticas y en particular en sus zonas colindantes con las playas, ya que imponen restricciones al aprovechamiento urbano con efectos vinculantes en propietarios y desarrolladores.

En lo que se refiere a la existencia de estándares o cánones de pago o de cesión de suelo para compensar a la colectividad las externalidades generadas por los desarrollos, ha sido apenas hasta las décadas recientes cuando la legislación ambiental –a nivel nacional– y la legislación urbana –en algunas entidades federativas– comenzaron a regular los impactos ambientales y urbanos de los grandes proyectos, imponiendo la realización de obras de mitigación, con resultados apenas incipientes.

Ejecución de la planeación

La legislación urbana nacional, así como los planes urbanos no estipulan plazos para urbanizar, edificar o usar.

Aunque en los inicios de los ejercicios de planeación de los asentamientos humanos a nivel nacional –cuando se expidió la LGAH– los planes urbanos debían incluir un apartado de corresponsabilidad sectorial, que consignaban los compromisos programáticos de los diversas entes gubernamentales, estos loables propósitos nunca se hicieron realidad, como resultado de la predisposición natural a actuar de forma individualista, lo que se traduce en una descoordinación generalizada entre sectores y niveles de gobierno.

En complemento, en lo que se refiere a los particulares, los planes urbanos no contienen determinaciones sobre circunstancias de tiempo, modo o lugar para su cumplimiento, lo que impone que no asuman en ningún caso obligaciones de habilitar el suelo o edificar en tiempos predeterminados.

Como resultado de lo anterior no existen prescripciones ni instrumentos que vinculen la planeación de los asentamientos humanos con la programación y ejecución de las acciones urbanas por parte de los gobiernos y mucho menos por los particulares.

Ello impone desarrollar instrumentos para asegurar la ejecución del planeamiento, que vinculen la planeación urbana con la programación y ejercicio del gasto público. También tiene como consecuencia toda una discusión acerca de la vigencia de lo otorgado en un plan como “derecho adquirido” y su duración en el tiempo, así como las responsabilidades de la administración ante un eventual cambio o modificación (flexibilidad).

Participación ciudadana

La legislación urbana nacional contempla la participación de propietarios y ciudadanos en la planeación y la gestión gubernamental.

La LGAH establece de forma declarativa que “la federación, las entidades federativas y los municipios promoverán ...la participación social en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.

Dicha participación comprende “la formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de planes o programas de desarrollo urbano... [y] la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población”, entre otro tipo de consideraciones.

La participación ciudadana referida debe ejercerse dentro de los periodos de consulta pública establecidos para que emitan opiniones, quedando la autoridad obligada a responder por escrito y de manera fundada a sus peticiones u observaciones.

En complemento, la LGAH establece que se “promoverá la constitución de agrupaciones comunitarias, bajo cualquier forma de organización”.

Las disposiciones citadas se repiten, con variaciones menores, en las leyes urbanas de las entidades federativas.

Son el resabio de los intentos de reparar –hace varias décadas– la precaria democracia de un sistema presidencialista autoritario, los cuales han quedado desfasados por los procesos de reforma política que propenden a la legitimidad y representatividad a las autoridades y por ende a la gobernanza.

Como resultado de lo anterior la participación ciudadana en la planeación urbana sigue siendo limitada y desorganizada, con mecanismos ineficaces que se encuentran en crisis y plantean la necesidad de una reforma de los gobiernos locales.

Se circunscribe a grupos altamente politizados con propósitos reivindicativos –por ejemplo organizaciones vecinales ligadas a partidos políticos o grupos caseroleros y a activistas de diversas causas –por ejemplo la ecológica–, lo que la politiza y distorsiona la participación.

Se limita prácticamente a la zonificación, a litigar el no establecimiento de usos y densidades de uso del suelo que los vecinos consideran contrarios a sus intereses.

No hace distinciones entre los planes urbanos de carácter general y los planes parciales –que debieran contemplar procedimientos diferenciales de participación–, ni entre los ciudadanos y los propietarios con legítimo derecho a defender sus derechos ante los actos de la autoridad pública; no otorga en consecuencia garantías precisas y expresas a los ciudadanos.

Ello explica, en alguna medida, el surgimiento durante los últimos años de los Institutos Municipales de Planeación y los Consejos de Planeación, que integran a diferentes actores sociales con el objeto de conferir a la planeación urbana un carácter más permanente y eficaz, mediante la concertación de acciones.

Gestión y ejecución de la planeación

En México el desarrollo urbano debe ceñirse a las prescripciones de un urbanismo prescriptivo y dibujado, en vez de las de un urbanismo indicativo, concertado y debatido en cada actuación, ya que los planes urbanos consignan los usos del suelo autorizados con sus correspondientes restricciones.

Ello no impide que los desarrolladores negocien con las autoridades, a nivel de detalle sus desarrollos, dentro del marco del plan.

La ejecución de la planeación urbana en México es de la responsabilidad de la administración pública, en lo fundamental de los ayuntamientos.

La expedición de planes urbanos en México no conlleva la obligación de urbanizar ni edificar a los particulares; en términos generales puede decirse que las regulaciones

contenidas en los planes no contienen determinaciones sobre las circunstancias de tiempo, modo o lugar para su cumplimiento.

Al respecto, la infraestructura y el equipamiento primario las determina el plan, sin dejar en claro a quien les corresponde construirlas y con que mecanismo se llevarán a cabo; solamente, al autorizarse los fraccionamientos o conjuntos urbanos se imponen obligaciones a los desarrolladores para construir redes de infraestructura y equipamientos secundarios y se negocian, en su caso las de carácter primario. Que se caracterizan por un alto grado de aleatoriedad en las cargas y sus costos para el desarrollador

Tampoco obliga la autorización de urbanizar y edificar a cumplir condiciones respecto al producto terminado, tales como precio máximo o calidades, salvo cuando los desarrolladores, vía acuerdo de voluntades, convienen ciertas contraprestaciones por los aportes en tierra o recursos fiscales recibidos de las instancias gubernamentales para la realización de proyectos de interés social.

La normativa que rige la ejecución urbanística –en particular la actuación de la administración pública– es limitada e incipiente, pues los ordenamientos jurídicos se concentran más en la formulación y aprobación de los planes urbanos que en su ejecución y cumplimiento.

Al respecto, la legislación vigente es omisa en la coordinación intergubernamental para el desarrollo urbano y pobre en cuanto a las fórmulas de gestión pública-privada, temas a los que nos referimos en los apartados subsecuentes.

El problema de coordinación intergubernamental se acentúa en las zonas conurbadas, donde según el artículo 115 constitucional “...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”.

La ejecución material de la urbanización o habilitación de suelo con infraestructura y equipamiento, en lo que se refiere al poblamiento formal, corresponde tanto a los particulares –propietarios y desarrolladores– como a las autoridades de los tres niveles de gobierno en sus respectivas esferas de competencia.

La concertación entre particulares y autoridades para la ejecución del planeamiento se hace en lo principal a iniciativa de los particulares –a excepción de algunos grandes proyectos urbanos promovidos por los gobiernos estatales– ya que el desarrollo urbano formal lo realizan mayoritariamente los propietarios-desarrolladores.

En lo que respecta al poblamiento informal en asentamientos irregulares, mayoritariamente en terrenos ejidales –que estimamos supera al poblamiento formal y sobre el cual no existen cifras oficiales– la urbanización precaria de las lotificaciones corre por cuenta de los propietarios-desarrolladores ilegales y en lo principal de los poseedores de los lotes, con el apoyo a posteriori de las autoridades urbanas de los

tres niveles de gobierno, en programas de dotación de servicios básicos, de regularización de la tenencia de la tierra y de vivienda progresiva, con fórmulas o procedimientos a los que nos referimos más adelante.

Dichos asentamientos irregulares se dan frecuentemente en áreas no urbanizables según los planes urbanos, contravienen en ocasiones sus prohibiciones expresas –de ocupación de áreas de preservación ambiental o de zonas de riesgo, entre otras–, no cumplen con las prescripciones relativas al fraccionamiento de la propiedad y a la edificación y no cuentan con las licencias y autorizaciones ex ante que la ley prevé.

La ejecución de los planes corresponde a los particulares, propietarios y desarrolladores, a los grupos sociales organizados, así como a las autoridades urbanas de los tres niveles de gobierno, lo que permite calificarla de una forma mixta de gestión urbana.

La legislación nacional, en particular la LGAH, no contempla sistemas de actuación que regulen o intervengan en la forma como los particulares articulan sus acciones entre ellos o con la administración en la ejecución de los planes urbanos y mucho menos que establezcan sistemas de actuación privada reglados o predeterminados administrativamente.

Contempla, a lo sumo, algunas previsiones adhoc para la articulación de las acciones de los sectores urbano y agrario gubernamentales, así como de los ejidatarios en la constitución de reservas territoriales y la regularización de la tenencia de la tierra.

Dichas previsiones consignan –de forma resumida– que “la federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas ...para establecer una política integral de suelo urbano, ...evitar la especulación de inmuebles, ...reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de predios y ...asegurar la disponibilidad de suelo”.

En complemento, que “...la federación suscribirá acuerdos de coordinación con las entidades federativas y los municipios y...convenios de concertación con los sectores social y privado [donde] se especificarán los...requerimientos de reservas territoriales, ...[sus) acciones e inversiones, ...los mecanismos para articular la regularización de la tenencia de la tierra urbana, con la dotación de infraestructura y servicios urbanos, ...las medidas que propicien el aprovechamiento de predios baldíos [y] ...los instrumentos financieros para [dotarlos] de infraestructura y servicios urbanos.

Por su parte, a nivel estatal, existen algunos desarrollos normativos incipientes, relativamente recientes,–inspirados en las legislaciones urbanísticas extranjeras– para la participación activa y conjunta de los grupos sociales organizados y del sector privado con la administración pública en la ejecución del planeamiento y la urbanización, que han permitido llevar a cabo ciertas obras de infraestructura o equipamiento.

Pueden mencionarse entre ellos los casos del Distrito Federal y el Estado de Jalisco, donde se ha intentado aplicar herramientas específicas tales como los polígonos y sistemas de actuación con la participación activa de propietarios, inversionistas y autoridades en proyectos urbanos específicos.

Sin embargo, sus prescripciones son de carácter declarativo, generales, imprecisas y complejas, que no establecen derechos y obligaciones claros, que no contemplan sanciones para el caso de incumplimiento, ni mucho menos las condiciones para que la autoridad pública ejerza actos de imperio por interés público y beneficio social.

La ejecución material de la urbanización en los procesos formales de poblamiento corresponde tanto a los particulares, propietarios y desarrolladores, como a las autoridades urbanas de los tres niveles de gobierno.

En lo que respecta a los particulares su participación en la ejecución material de la urbanización es significada y creciente, en virtud del incremento sustantivo de la edificación de vivienda de interés social durante los últimos años, a cargo de promotores-desarrolladores privados.

Dicha edificación conlleva la integración, urbanización, subdivisión, edificación y venta de suelo en lotes o espacios construidos, a través de una serie de figuras, las cuales están sujetas a las obligaciones de urbanizar y donar porciones urbanizadas que consignan las leyes y reglamentos estatales de desarrollo urbano.

Sus estándares son diversos, ya que dependen de las disposiciones estatales en la materia; en algunos casos son detallados y rígidos, mientras que en otros son imprecisos y laxos.

En lo que se refiere a la administración pública, las diversas leyes orgánicas federal, estatales y municipales facultan a las dependencias y entidades gubernamentales a construir infraestructura primaria, redes de servicio y a dotar de equipamientos públicos a la población para cumplir con sus funciones, sin quedar claramente definidos y de forma excluyente sus ámbitos competenciales en diversos renglones.

En complemento, facultan al gobierno federal y a los gobiernos de los estados a participar en la prestación de algunos de los servicios básicos de competencia municipal, como es el caso del agua potable, así como le atribuyen en forma exclusiva otros servicios públicos, como es el caso de la energía eléctrica.

La ejecución de la urbanización formal, en lo particular la integración de la propiedad, no está regida exclusivamente por la legislación urbana nacional, pues otras disposiciones, en lo particular agrarias, inciden de forma determinante.

Destacan al respecto las prescripciones para la desincorporación de tierra ejidal del régimen agrario y su incorporación al desarrollo urbano por los desarrolladores y gobiernos.

Al respecto, la Ley agraria regula las condiciones y los procedimientos para que los ejidatarios “adquieran el dominio pleno sobre sus parcelas y puedan enajenarlas a los desarrolladores; para que las tierras de uso común puedan ser aportadas a sociedades mercantiles o civiles, ...en las que participen el ejido o los ejidatarios”; ...para que la tierra ejidal pueda ser expropiada para “...el establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos, el ordenamiento urbano, ...así como la creación de reservas territoriales”, entre otros.

La profusión, indiferenciación y limitaciones de las prescripciones relativas a la ejecución urbanística genera indeterminación sobre los roles y los derechos y obligaciones de propietarios, promotores-urbanizadores y administraciones públicas en el desarrollo urbano formal, que se traduce en permanentes negociaciones y/o confrontaciones y genera fórmulas variadas de colusión, corrupción y exacción.

En particular, la inexistencia de instituciones que equidistribuyan los costos de la urbanización y compensen a la colectividad las externalidades generadas, aunada a la precariedad de las finanzas municipales, se ha traducido en la exacción a los desarrolladores de contribuciones políticas, para sufragar obras o prestar servicios, a cambio de las autorizaciones correspondientes. Y en otros casos pueden dar lugar a enriquecimientos de los desarrolladores gracias a la realización de obras de infraestructura con cargo a presupuestos públicos que generan plusvalías a los terrenos.

Dichas exacciones encarecen la vivienda, inhiben la actividad empresarial y se administran en forma discrecional y poco transparente.

Lo expuesto es factor determinante de que la planeación urbana se eluda, evada o distorsione, lo que permite calificarla de una planeación discursiva, que explica, en buena medida, el crecimiento urbano formal disperso, desarticulado y descapitalizado que no hace ciudad.

La ejecución material de la urbanización en los procesos informales de poblamiento –que por definición infringen las formalidades establecidas para el mercado inmobiliario capitalista formal o institucionalizado, ie las regulaciones urbanísticas–, mayoritarios en tierras ejidales, está regida paradójicamente por prescripciones de carácter administrativo, determinantes del desarrollo de nuestras ciudades.

Destacan al respecto las disposiciones agrarias y urbanas que regulan la regularización de la tenencia de la tierra y la dotación de servicios básicos –en programas de mejoramiento urbano–, posterior al poblamiento, así como las disposiciones agrarias que regulan la incorporación de tierra ejidal al desarrollo urbano y su fraccionamiento, previo al poblamiento.

En lo que se refiera a la regularización de la tenencia de la tierra ejidal, que fue durante décadas la fórmula principal para incorporar de modo precario la tierra ejidal al

desarrollo urbano, se sobreponen las atribuciones agrarias y urbanas, del gobierno federal y las de los gobiernos locales, en lo particular del municipio.

Así, la Ley Agraria establece que “...los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados ...para la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural; por su parte la LGAH establece en diferentes apartados que “...se considera de utilidad pública ...la regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población; ...[que] la legislación estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones ...[para] la acción integrada del sector público que articule la regularización ...con la dotación de servicios y satisfactores básicos”, entre otras prescripciones.

En lo que se refiere a la incorporación ex ante de tierra ejidal al desarrollo urbano la ley agraria contempla la conformación de zonas de urbanización ejidal, que son las “...tierras destinadas al asentamiento humano [que] integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido”, las cuales “la asamblea podrá... delimit[ar] ...en la forma que resulte más conveniente, respetando la normatividad aplicable”.

Establece que “...para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización y su reserva de crecimiento se requerirá la intervención de las autoridades municipales correspondientes y se observarán las normas técnicas que emita la [SEDESOL]”; que “...los solares serán de propiedad plena de sus titulares y ...[que] todo ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente un solar, ...cuando ello sea posible; [que] ...una vez satisfechas las necesidades de los ejidatarios, los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados ...a personas que deseen avecindarse”.

Finalmente, que “...cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras; [que] ...queda prohibida la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas; ...[que] en toda enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas reservadas para el crecimiento de un centro de población ...se deberá respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios establecido por la LGAH”.

Sin embargo, en las zonas de urbanización ejidal en la periferia de las ciudades las prescripciones urbanas y agrarias difícilmente se cumplen; son distorsionadas, eludidas o simplemente desacatadas en procesos regidos por actores del sector agrario coludidos con autoridades municipales y estatales.

Dichos procesos tienen por objeto la venta indiscriminada de lotes precarios, mediante la expedición de títulos de solar urbano, que alimentan la urbanización informal y la especulación inmobiliaria.

Los actores principales en su desarrollo son: los ejidatarios –representados por las asambleas ejidales–, los promotores o gestores y el RAN –a cargo de la expedición de

los títulos de solar urbano, a los adquirentes finales de los lotes precarios, familias pobres mayoritariamente del sector informal de la economía.

De los dos mecanismos referidos la titulación de solares urbanos ha venido adquiriendo preeminencia como instrumento facilitador de la informalidad en terrenos ejidales –desde la reforma de 1992 de la Ley Agraria–, en detrimento de la fórmula tradicional de la venta ilegal de lotes y su posterior regularización a través de la CORETT, que prevaleció en el país durante más de medio siglo.

Su magnitud, mecanismos y características deben analizarse detalladamente, como prerequisite de propuestas efectivas de combate a la informalidad, para lo cual resulta imperativo acceder a la información del RAN en la materia.

Pone de manifiesto el desarrollo y adaptación en el tiempo de los procesos de la informalidad a las cambiantes circunstancias del país; el surgimiento de un neoprecarismo urbano que recrea al corporativismo agrario, que ha sido y sigue siendo la base de los procesos irregulares de poblamiento, sustentado en instituciones que no sólo no dan respuesta a los problemas para los cuales fueron creadas, sino que los reproducen.

En México el papel de la administración en la ejecución del urbanismo es simultáneamente de agente directo y de policía de control subsidiario, como en todos los países del mundo.

Las formas de intervención pública en el desarrollo urbano –en complemento de la zonificación o regulación de los usos del suelo– son primarias y limitadas, en comparación con las de los países desarrollados y en vías de desarrollo con avances en la gestión urbana.

De las formas de intervención directa del Estado en el desarrollo urbano destaca en una primera instancia la acción directa gubernamental en la urbanización, mediante la construcción de infraestructura y redes de servicio, así como la dotación de equipamientos públicos, a cargo de la inversión pública, a la que hemos venido haciendo referencia.

La acción directa gubernamental en la urbanización, conviene reiterar, las realizan los tres niveles de gobierno, sin definición clara y de forma excluyente de sus ámbitos competenciales, lo que propicia la descoordinación.

Se subordinan a criterios y prioridades de gasto público muchas veces no congruentes con las políticas y planes urbanos, a cargo de los recursos fiscales globales o generales de los gobiernos.

En complemento, no asumen por lo general la ejecución integral, comprensiva y sistemática de los planes urbanos en el crecimiento periférico ni en el mejoramiento urbano, por sectores de la ciudad o por áreas de actuación, sino se restringen a

intervenciones individuales y fragmentadas en el tiempo y en el espacio, que no hacen ciudad.

Al respecto, cabe mencionar que las acciones de urbanización no son por lo general autofinanciables, ni recuperan las plusvalías que generan en los predios circunvecinos, las cuales son captadas por los propietarios de la tierra.

Destaca en una segunda instancia la expropiación, como forma de intervención directa del Estado en el desarrollo urbano, la adquisición de suelo para la dotación de infraestructura y equipamientos públicos, para combatir al precarismo urbano y eventualmente para realizar grandes proyectos urbanos, la cual ha sido ejercida tradicionalmente por el gobierno federal, mayoritariamente en terrenos ejidales, en marcado contraste con fórmulas otras de adquisición de derecho privado.

Esta situación se explica por la preponderancia de la tierra ejidal, porque hasta fechas recientes sólo podía desincorporarse del régimen agrario mediante la expropiación, por ser la expropiación ejidal facultad exclusiva presidencial y porque sólo se recurre a la expropiación de la propiedad privada en última instancia.

La Ley de Expropiación, reglamentaria del artículo 27 constitucional y de aplicación federal, determina que previa declaración del Ejecutivo Federal, “procederá la expropiación, la ocupación temporal, total, parcial o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines de Estado o en interés de la colectividad”, precepto que con algunas variantes reproducen las leyes expropiatorias estatales.

De los diferentes actos de imperio que prevé la ley, en la práctica, sólo se ha utilizado la expropiación, que según la Constitución “sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

El justiprecio de los suelos requeridos debe hacerse –tal como lo comentamos más adelante– atendiendo al valor comercial de los predios expropiados, que incorpora valores de futuro o expectativas de ganancia y genera problemas financieros a los gobiernos locales.

En lo que se refiere a la dotación de infraestructura y equipamientos públicos la expropiación de tierra ejidal ha sido uno de los renglones más importantes de actividad durante las últimas décadas de la entonces Secretaría de la Reforma Agraria, hoy Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del gobierno federal –tanto para la realización de grandes infraestructuras o equipamientos de su responsabilidad, como a solicitud de los gobiernos locales– y factor determinante de los procesos urbanos.

En lo que respecta al precarismo urbano, que ha tenido un crecimiento exponencial en terrenos ejidales a partir de mediados del siglo pasado, la expropiación ha sido el instrumento principal del gobierno federal para su infructuoso combate, mediante programas correctivos de regularización de la tenencia de la tierra, así como programas preventivos de constitución de reservas territoriales.

Se tradujo, al año 2000, en la titulación de más de dos millones de lotes en unas 123 mil has., lo cual permite calificarla como la política de facto para la dotación de vivienda a los pobladores de menores ingresos durante la segunda mitad del siglo pasado.

Fue determinante de los procesos de desarrollo urbano informal a nivel nacional, ya que confirió legitimidad a la irregularidad y transformó la compra irregular de posesiones en la fórmula de acceso de las mayorías a la vivienda en propiedad.

Esta situación comenzó a cambiar durante los últimos años como resultado de la modificación del marco institucional de régimen agrario –al que nos referimos antes– y de la propia reorganización gubernamental para la acción regularizadora.

Generó nuevos modos de incorporación informal de tierra ejidal al desarrollo urbano, en lo particular mediante la titulación de solares urbanos en zonas urbanas ejidales, que sustituyeron la venta ilegal de lotes y su posterior regularización por la CORETT.

En una segunda instancia, en lo preventivo, la expropiación ha sido utilizada para constituir reservas territoriales para programas sociales de vivienda y desarrollo urbano durante la segunda mitad del siglo pasado, intervención pública que permitió la incorporación al desarrollo urbano al año 2000 del orden de 55 mil has, cifra que se redujo también durante la presente administración federal.

Dicha intervención gubernamental es de carácter coordinado entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, a cargo de la administración y desarrollo de las reservas territoriales, mediante convenios.

Al respecto, es importante considerar que pesar de esfuerzos continuados desde hace más de cuarenta años por constituir bolsas de tierra y más recientemente reservas territoriales para la vivienda y el desarrollo urbano por los gobiernos locales, con el apoyo del gobierno federal, mediante la expropiación mayoritaria de tierra ejidal, los resultados son magros, lo que se traduce en el hecho de que los municipios no tienen superficies importantes de suelo público para planificar el futuro.

Lo expuesto, aunado a la casi nula dotación de suelo para los equipamientos públicos en los asentamientos irregulares, se traduce en el deterioro creciente de la calidad de vida y el bienestar social en las ciudades.

Finalmente, en lo que respecta a la realización de grandes proyectos urbanos, la expropiación fue utilizada de forma excepcional durante la segunda mitad del siglo pasado, principalmente en proyectos turísticos, en los cuales el Estado obtuvo grandes plusvalías por su acción urbanística al reclasificar y recalificar sus patrimonios.

Sin embargo, la expropiación como instrumento de gestión gubernamental urbana se encuentra en crisis, en creciente desuso, por los conflictos que genera su inadecuada

regulación, que han provocado incluso la cancelación de importantes proyectos de relevancia nacional.

Esta situación obedece a un conjunto de factores, a ponderar para restituirle su carácter de acto de imperio y de instancia última de la gestión urbana gubernamental para conferir al suelo su función social.

Resaltan entre ellos la modificación al régimen de propiedad agrario de 1992 que ratificó y explicitó la propiedad plena ejidal y detuvo su expropiación indiscriminada –lo cual es encomiable–, su desvirtuamiento político –al transformar la expropiación en un acuerdo de voluntades, ie de expropiaciones concertadas en vez de un acto de imperio–, la falta de criterios y procedimientos claros y expeditos –en lo particular en materia de indemnizaciones– y finalmente el cúmulo de complicaciones que impone el sistema jurisdiccional mexicano para su ejercicio.

Lo expuesto impone la necesidad de modernizar la institución expropiatoria –instrumento central de la gestión urbana–, para transparentarla y eficientarla.

La LGAH no establece, más que de forma tangencial, otras formas de adquisición gubernamental de suelo de derecho público para los equipamientos públicos.

En lo que respecta al derecho de preferencia consignado en la legislación urbana, prácticamente no se utiliza, debido a que solamente aplica en las zonas de reserva señaladas en los planes de desarrollo urbano, por fallas en su implementación, así como por la falta de recursos públicos suficientes y oportunos.

Finalmente, existe la opción de la adquisición de suelo para los equipamientos públicos por vías de derecho privado, la cual cobra preeminencia en los terrenos de propiedad privada, a través de los diversos mecanismos que contempla la legislación civil y mercantil, a precios de mercado.

La intervención administrativa directa del Estado para el impulso y regulación el mercado del suelo para fines urbanísticos y de la vivienda de interés social en el momento actual es mínima, tanto a nivel declarativo, como en el terreno de las acciones concretas.

Así, tal como anotamos más arriba, la adquisición y desarrollo gubernamental de tierra para programas sociales de gobierno –reservas territoriales para la vivienda y el desarrollo urbano– es poco significativa y sus efectos en el mercado de suelo marginales.

En complemento, el derecho de tanto establecido en la legislación urbana no se ejerce en la práctica.

Finalmente, el subsidio a las familias pobres para darles capacidad de compra en el mercado formal y sustraerlas de la informalidad es incipiente y poco significativo en relación a las ingentes necesidades de vivienda.

Ello impone el imperativo de establecer políticas e instrumentos de suelo que regulen el mercado inmobiliario y aseguren en consecuencia el acceso a la vivienda de los grupos mayoritarios y una gestión urbana eficiente, incluyente y sustentable.

Podemos concluir que las formas de intervención pública en el desarrollo urbano son ejercidas por múltiples entes de los tres niveles de gobierno, como resultado de arraigadas tradiciones, de forma harto desarticulada, lo que les confiere un carácter más individualista que coordinado.

Tienen un carácter preeminentemente coyuntural, para dar respuesta a los problemas acumulados, cuando la presión política lo impone, lo que les confiere un carácter más correctivo que preventivo.

Propenden más a la acción directa gubernamental que a la inducción o fomento de las acciones de los agentes privados y sociales del desarrollo urbana.

Se encuentran finalmente en proceso de redefinición, por la crisis por la que atraviesa la planeación urbana en México, para transitar del intervencionismo y voluntarismo gubernamental de la planeación de los asentamientos humanos a una gestión urbana eficaz, incluyente y democrática.

Régimen de permisos y autorizaciones

En México la autorización para fraccionar y urbanizar el suelo urbano requieren de autorización o licencia previa, sujeta a las prescripciones establecidas en los planes urbanos y a la normatividad específica que consignan las leyes o reglamentos de las entidades federativas.

Así, la legislación estatal urbana ha venido regulando, de tiempo atrás, las figuras del fraccionamiento, subdivisión y relotificación; más recientemente las de conjuntos urbanos y condominios.

En complemento, regula la expedición de alineamientos y números oficiales de los predios, así como de dictámenes de factibilidades de dotación de servicios básicos –agua y drenaje en lo fundamental.

Su otorgamiento tiene un carácter eminentemente declarativo y reglado en el derecho mexicano.

Sin embargo, el instrumento administrativo de control de los usos del suelo –desde la expedición de la legislación de los asentamientos humanos en 1976– es la autorización, constancia o licencia de uso del suelo municipal.

Este instrumento pretende asegurar la congruencia y compatibilidad de los usos del suelo consignados en los planes urbanos de los centros de población con las autorizaciones específicas de fraccionamiento, urbanización y edificación.

En algunos casos, limitados, se ha impuesto en complemento a lo anterior la evaluación del impacto ambiental e impacto urbano de los desarrollos, con el fin de reducirlos, mitigarlos o compensarlos, pre requisito de las autorizaciones aludidas.

La expedición de licencias de uso del suelo, así como de autorizaciones para el fraccionamiento y la urbanización son de competencia municipal –por mandato constitucional– y están sujetas a la legislación estatal referida, que impone variaciones en las diversas entidades federativas.

Dichas disposiciones establecen atribuciones uniformes a los municipios y no hacen distinciones por tamaño o recursos, lo que impide que asuman flexiblemente sus responsabilidades con base en sus capacidades reales, así como que se establezcan fórmulas de cooperación con los gobiernos estatales.

Su expedición corre por cuenta de las direcciones de desarrollo urbano o dependencias similares responsables de los ayuntamientos, dependientes de los alcaldes, involucrando en algunas ocasiones a los cabildos.

En lo que respecta a la valuación de impacto ambiental y urbano es competencia en lo general de los gobiernos de los estados.

Si bien es cierto que existen mecanismos para la participación de profesionales y de consulta ciudadana en el otorgamiento de las autorizaciones referidas, la participación de organismos civiles en su otorgamiento resulta incipiente y escasa.

Las autorizaciones de fraccionar y urbanizar en México necesariamente recaen y suponen el acuerdo y la voluntad específica del propietario, quien es el único que puede acreditar interés jurídico y asumir la responsabilidad de los proyectos, independientemente de la que puedan tener sus representantes legales o sus directores técnicos.

Pese a que existe en casi todas las entidades federativas reglamentación puntual para el otorgamiento de licencias para realizar la urbanización, ésta se realiza con alto grado de discrecionalidad por la complejidad del tema y por factores de carácter estructural a los que nos hemos venido refiriendo.

Dichas autorizaciones se limitan, evidentemente, al poblamiento formal, quedando fuera de control gubernamental más de la mitad de las acciones urbanísticas a nivel nacional.

En México la edificación –al igual que el fraccionamiento y urbanización del suelo– requieren de autorización o licencia de edificación previa, sujeta a las prescripciones antes referidas y en particular a las leyes o reglamentos de construcción o sus análogos, según el Estado o Municipio de que se trate.

Su otorgamiento, también es de competencia municipal y se limita, evidentemente, al poblamiento formal, quedando fuera de control gubernamental más de la mitad de las construcciones a nivel nacional.

Las licencias de fraccionamiento y urbanización, así como las de edificación derivan objetivamente de los planes urbanos, así como de las disposiciones reglamentarias de los gobiernos estatales en la materia.

Sin embargo, la normatividad que rige los procedimientos y controles para su expedición permite importantes grados de discrecionalidad a las acciones de los funcionarios responsables de las autorizaciones y se constituye en fuente de corrupción.

Una vez otorgadas, los derechos adquiridos por los beneficiarios durante su vigencia –de duración variable– no pueden alterarse

Las autoridades que las emiten cuentan con facultades de control sobre los actos autorizados, pudiendo realizar acciones de verificación para asegurar que la ejecución de las obras autorizadas se ajuste a las autorizaciones concedidas.

En caso de violaciones a sus términos la autoridad está facultada para tomar medidas de seguridad –suspensión, clausura o demolición de obras–, aplicar garantías, imponer sanciones administrativas e incluso fincar responsabilidades penales.

La ley no establece controles sobre el otorgamiento de las licencias y mucho menos procedimientos de información pública para su expedición, en marcado contraste con las prescripciones declarativas de la participación ciudadana en la planeación urbana.

Esta situación se traduce en un exceso de trámites –dilatados en el tiempo y de costo significativo– para fraccionar, urbanizar y edificar, producto en lo fundamental de la descoordinación entre la autoridad que otorga las licencias y los múltiples entes sectoriales que las validan –porque construyen infraestructura o prestan servicios–, así como de arraigadas tradiciones del servicio público.

Genera reclamos y controversias permanentes entre desarrolladores y autoridades locales, las cuales se dirimen, de forma cíclica y recurrente, mediante programas de desregulación y simplificación administrativa de los gobiernos locales.

Finalmente, una vez obtenidas las autorizaciones pertinentes y realizadas las obras correspondientes los propietarios pueden disponer de los lotes o las edificaciones

resultantes, previa acta de entrega recepción de las obras de urbanización y/o aviso de terminación de obra.

Régimen de control y sanciones

El incumplimiento de las obligaciones o compromisos puede referirse a las prescripciones de la zonificación o a las derivadas de autorizaciones para fraccionar y urbanizar, únicas que consignan obligaciones de hacer y dar para los propietarios o desarrolladores.

La reacción de la administración pública frente al incumplimiento de las disposiciones urbanas es variada, en cuanto al rigor de las sanciones, toda vez que depende de la normatividad vigente de las entidades federativas.

Sin embargo en términos generales podemos identificar –para el poblamiento formal–, los diferentes tipos de sanciones que aplican las autoridades municipales.

Frente a la violación del uso del suelo establecido por un programa de desarrollo urbano por el ejercicio en exceso de los derechos conferidos por una licencia de construcción o similar las sanciones pueden ser las siguientes: rescisión de convenios; suspensión de los trabajos; clausura, parcial o total de obra; demolición o retiro parcial o total de la obra; intervención administrativa de la empresa; pérdida de los estímulos otorgados; revocación de licencias, permisos y autorizaciones; multas, etc.

Estas sanciones, con diversas variantes, están contempladas en las leyes de desarrollo urbano o asentamientos humanos de los estados, así como en los reglamentos de zonificación y construcciones de nivel estatal o municipal.

Al aplicarse las sanciones, se toma en cuenta la capacidad económica del infractor, la gravedad de la infracción, las circunstancias particulares del caso y la reincidencia; la imposición de sanciones no exime al infractor de la responsabilidad civil o penal en que incurra.

Frente al incumplimiento de las obligaciones de hacer contenidas en las licencias de fraccionamientos o similares solicitadas por propietarios y desarrolladores –y no impuestas por el planeamiento– que otorgan las diversas entidades federativas, las autoridades recurren a hacer efectivas las garantías otorgadas por los solicitantes, en complemento de las sanciones mencionadas.

Finalmente, resulta importante considerar la reacción frecuente de la administración frente a ciertas violaciones de usos del suelo e intensidades de construcción que, por absurdo que resulte, la propia normatividad contempla como acciones regularizables, como respuesta institucional ante ciertos casos de violación a la ley.

Así, existen licencias de construcción para el registro de obras ejecutadas o decretos que convalidan usos del suelo no contemplados en los planes urbanos, para dar

respuesta a esquemas normativos excesivamente rígidos, así como a intereses y oportunidades políticas.

En la legislación mexicana no existe suspensión cautelar de licencias con motivo de la elaboración o la tramitación de un plan de desarrollo urbano.

La regla general que aplica es la obligación de conceder las licencias ajustándose a los planes de desarrollo urbano aprobados, siempre que cumplan con las disposiciones del caso.

En caso de no contarse con un plan aplicable, aplican las leyes y reglamentos de fraccionamientos y edificaciones, con amplias facultades discrecionales de los cabildos; en algunos pocas entidades federativas se prohíbe expresamente la urbanización de no contarse con plan.

Una vez obtenidas las autorizaciones éstas permanecen inalterables durante su vigencia y no pueden incluso ser afectadas por la expedición de otro plan que las contradiga o limite, en virtud del principio constitucional de la no retroactividad, que dispone textualmente que “a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.

Recursos contra los actos administrativos

En materia de impugnación de los actos administrativos urbanísticos la LGAH establece –de forma abreviada– que “cuando se estén llevando a cabo [acciones] que contravengan las disposiciones jurídicas... [o] los planes o programas urbanos, los afectados tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes; ...dicho derecho se ejercerá ante las autoridades competentes”.

Sin embargo, la ley no establece con claridad quienes son los afectados y cómo acreditan su interés jurídico.

En complemento, algunas leyes estatales de desarrollo urbano contemplan figuras de acción pública o denuncia ciudadana, ante las autoridades competentes, en contra de quien realice aprovechamientos inmobiliarios contrarios a las determinaciones de los planes de desarrollo urbano, acciones de muy escasa aplicación.

Al respecto, resulta necesario distinguir entre la impugnación de los planes mismos y la de los actos derivados de su aplicación, así como entre los particulares perjudicados y los interesados en que se apliquen sus prescripciones.

Los planes de desarrollo urbano aprobados, publicados e inscritos por las entidades federativas o municipios pueden ser impugnados por los afectados en sus intereses jurídicos ante tribunales federales, tribunales locales o ante las propias autoridades administrativas.

La vía jurisdiccional federal sólo puede transitarse bajo consideraciones de inconstitucionalidad de los preceptos del plan o de los actos de aplicación consiguientes.

En el primer caso, al aprobarse un plan, éste puede impugnarse mediante el la figura del amparo directo; en el segundo, derivado de actos de aplicación del mismo, mediante amparo indirecto.

También puede acudirse a los tribunales estatales demandando la nulidad de los actos administrativos que le dieron origen.

Por último, existe la posibilidad de impugnar administrativamente un plan o sus actos de aplicación ante la propia autoridad administrativa que lo expidió, sujetándose al procedimiento administrativo correspondiente.

En México los tiempos de los procedimientos varían substancialmente dependiendo de las vías que se elijan.

Las acciones administrativas son más rápidas que las judiciales en términos generales; los procedimientos administrativos suelen durar meses, los procesos judiciales suelen durar años.

Como se puede apreciar la impugnación de los actos administrativos urbanísticos no tiene un sentido general, pues según la LGAH solamente los "...residentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes", disposición que parece restringirlo, aunque en los hechos dicha limitación es prácticamente inexistente y dicho derecho es casi universal.

Finalmente, la acción pública –tal y como existe en otros países para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales contencioso-administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los planes, programas, proyectos, normas y ordenanzas urbanas– no existe en México.

Regulaciones sobre el ordenamiento ecológico

El ordenamiento ecológico como instrumento de la política ambiental, tiene su origen en diversas disposiciones legales, entre las cuales destacan las siguientes:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se refiere a las disposiciones constitucionales que sirven de marco para la actuación de la autoridad en materia ambiental y la distribución genérica de competencias entre los diversos niveles de gobierno, así como las normas que dan sustento al Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por la determinación de atribuciones a cargo de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en lo referente a las regulaciones sustantivas sobre el ordenamiento ecológico, su naturaleza jurídica y modalidades, así como las normas relativas a la distribución de competencias entre los tres ámbitos de gobierno.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene diversas disposiciones fundamentales en materia ambiental y particularmente en materia de ordenamiento ecológico y distribución de competencias ambientales, entre los que destacan:

los artículos 25 y 26, por lo que se refiere a la rectoría del desarrollo nacional por el Estado, así como las normas básicas del sistema nacional de planeación democrática, y

el artículo 27 por lo que se refiere al reconocimiento de la propiedad privada del territorio y de la facultad de imponer modalidades a ésta por el Estado

el artículo 73, por lo que se refiere a la facultad del Congreso federal para expedir leyes en materia de protección al ambiente

En su artículo 25, la Constitución traza los lineamientos que deberá seguir el Estado para garantizar que el desarrollo nacional sea integral. Dicho desarrollo nacional implica, según el artículo de referencia, el fortalecimiento de la soberanía nacional y del régimen democrático, además de permitir, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo, y una más justa distribución de la riqueza, el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.

Para lograr lo anterior, dentro de los cometidos del Estado, estarán el de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional; asimismo, el de llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga la Constitución. En cuanto a los agentes que

deberán concurrir en dicho desarrollo nacional, el artículo que se comenta, señala que serán el sector público, el social y el privado, con la salvedad de que su actuar será con responsabilidad social y sin menoscabo de otras formas de actividad económica que ulteriormente puedan contribuir.

Por lo que respecta al sector público, se señala que tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se mencionan en el artículo 28 de la Constitución, además de que podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo.

En cuanto al sector social, este artículo señala que la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica de dicho sector, independientemente de sus formas de organización -ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, etcétera-, para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Por último, el artículo citado, en cuanto a los particulares se refiere, dispone que la ley alentará y protegerá la actividad económica que los mismos realicen, así como el promover las condiciones para que el desenvolvimiento de dicho sector contribuya al desarrollo nacional, en los términos de la Constitución.

En su artículo 26, la Constitución señala que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Dicho plan, entre otros, tendrá como fin el de imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la dependencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

De acuerdo a lo anterior, debe entenderse por “planeación”, el instrumento del Estado que busca conjuntar esfuerzos sociales para lograr los objetivos comunes de desarrollo. Con base a lo anterior, y aplicándolo a lo expresado al inicio, la planeación democrática tendrá como finalidad orientar al país hacia los propósitos políticos fundamentales de una democratización de la vida nacional, una renovación moral, una política de desarrollo nacional y de empleo, entre otras consideraciones. Para tal efecto, deberá considerarse que dicha planeación deberá estar conformada por cuatro etapas: formulación, instrumentación, el control y la evaluación.

Más adelante, el artículo de referencia, indica que los fines del proyecto nacional, contenidos en la Constitución, determinarán los objetivos de dicha planeación. Mediante la participación de los sectores sociales, ésta última recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

Cabe señalar que la planeación democrática, para lograr su cometido, debe ceñirse a principios tales como los de fortalecer la soberanía, el preservar y perfeccionar el régimen democrático, la igualdad de derechos, el fortalecimiento del pacto federal; y del municipio libre, entre otros.

En cuanto a los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, referidos con anterioridad, este artículo dispone que será el Ejecutivo el que establezca dichos procedimientos de participación, así como el de elaborar los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Ahora bien, otro aspecto importante de la planeación democrática, es el que tiene que ver con la coordinación entre la planeación nacional y la que llevan a cabo las entidades federativas y los municipios. Lo anterior implica, como lo señala el artículo que se comenta, que la ley 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.

Por último, este artículo dispone que el Congreso, en el sistema de planeación democrática, tendrá la intervención que señale la Ley de Planeación.

Por su parte, el artículo 27, establece tres principios legales en materia ambiental. El primero está contenido en el primer párrafo de dicho artículo, el cual establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

El segundo principio se encuentra en el párrafo tercero de este mismo artículo constitucional y tiene que ver con el derecho que tiene la Nación de imponer en todo tiempo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

El último de los principios se encuentra en ese mismo párrafo tercero y tiene que ver con la regulación, en beneficio social, del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para así, 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 y para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

De la disposición antes descrita se desprende la facultad del Estado para imponer modalidades al ejercicio del derecho de propiedad, y especialmente para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. Esta disposición, existente desde la redacción original de la Constitución de 1917, tiene un objeto mucho más amplio que el que en la práctica jurídica se le ha dado y constituye el fundamento constitucional del ordenamiento ecológico.

El ordenamiento ecológico del territorio, como instrumento de planeación, tiene grandes similitudes con la planeación de los asentamientos humanos. Al igual que ésta última materia, dispone una serie de prescripciones para el uso y aprovechamiento de una

parte del territorio, con la característica de que se sujeta a criterios ambientales de conservación o aprovechamiento sustentable.

Lo anterior es relevante para el análisis respecto de la obligatoriedad de sus disposiciones, como veremos más adelante.

Por otra parte, el artículo 73, fracción XXIX, inciso G, de este mismo ordenamiento, establece la facultad que tiene el Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En ejercicio de dicha atribución, se expidió la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988 y se reformó parcialmente en 1996, dicha reforma tuvo, en lo que se refiere al ordenamiento ecológico, grandes avances respecto del alcance de las disposiciones correlativas de 1988, que eran aún más escuetas que las vigentes, respecto de los efectos y alcances del ordenamiento ecológico.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

El artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las facultades que corresponden a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en materia de ordenamiento ecológico y su vigilancia.

En cuanto al ordenamiento ecológico se refiere, en la fracción X del artículo que se comenta, se establece como facultad de la Secretaría, promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares.

En alguna medida, esta disposición enmarca el alcance de las atribuciones de la dependencia federal competente en materia de ordenamiento ecológico al establecer que promoverá el ordenamiento ecológico del territorio nacional, sujetando a dicha autoridad para que dicha promoción se haga en coordinación con los niveles estatal y municipal de gobierno, así como con la participación de los particulares, ésta última participación no está definida en cuanto a sus alcances y efectos.

En las fracciones V y XVII, se trazan los lineamientos generales que, en materia de vigilancia al ordenamiento ecológico, la Secretaría deberá observar, además de contemplar las normas básicas para la coordinación que ésta última establecerá con diversas autoridades, ya sean federales, estatales o municipales.

Así, según la fracción V, la coordinación con las autoridades mencionadas con anterioridad, tendrá como fin vigilar y estimular el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas, relacionadas todas ellas con los distintos aspectos que conforman la materia ambiental y demás materias competencia de la Secretaría, y, en su caso, imponer las sanciones respectivas.

A este respecto, es importante adelantar que el ordenamiento ecológico, como tal, es un instrumento parcialmente funcional. Ello se debe a que la obligatoriedad de sus disposiciones es indirecta, ya que deriva de las autorizaciones de aprovechamiento particular que se expiden en las materias que regula, así tenemos, entre otras: las autorizaciones para cambio de utilización de terrenos forestales que regula la recientemente reformada Ley Forestal, las concesiones de zona federal marítimo terrestre, las declaratorias de áreas naturales protegidas y sus correspondientes planes de manejo y las autorizaciones en materia de impacto ambiental.

En su fracción XVII, el artículo que se comenta señala que otra de las facultades de la Secretaría será la de promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, y concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente.

Como muchas otras disposiciones que determinan la participación ciudadana en actos de gobierno, esta orden es más de buenas intenciones que de aplicación real. No se determinan los mecanismos específicos a través de los cuales se dará dicha participación, ni sus alcances o efectos. Cabe comentar que esta deficiencia en la determinación de los medios de participación social en las tareas de gobierno, particularmente las de planeación, como el ordenamiento ecológico, es similar en el sistema de planeación de los asentamientos humanos, que comparte diversos aspectos con la planeación ambiental.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

En su Capítulo IV, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece los distintos instrumentos que conforman la política ambiental, entre los cuales destaca el Ordenamiento Ecológico del Territorio.

En el artículo 19 del ordenamiento que se comenta, se trazan los cinco criterios que deben considerarse para la formulación del ordenamiento ecológico en tanto instrumento de dicha política ambiental. Tales criterios son los siguientes:

La naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción

La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes

Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales

El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales

El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras o actividades

Un avance innegable de las reformas de 1996 a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es la precisión de diversos conceptos y criterios en relación con el ordenamiento ecológico del territorio, sin embargo sigue estando ausente un elemento fundamental: la norma que determine como obligatorio o vinculante las determinaciones de dicho ordenamiento sobre las actividades y aprovechamientos que se pueden dar sobre el territorio.

En cuanto a los programas de ordenamiento ecológico mediante los cuales se llevará a cabo el ordenamiento ecológico del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, el artículo 19 bis de la Ley referida, establece las siguientes modalidades:

- General de territorio
- Regionales
- Locales
- Marinos

En cuanto al programa de ordenamiento ecológico general de territorio, el artículo 20 señala que éste será formulado por la Secretaría en el marco del Sistema de Planeación Democrática y tendrá por objeto, en primer lugar, la regionalización ecológica del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, entre otras.

En segundo término, tendrá por objeto los lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos.

Siguiendo con el ordenamiento ecológico general de territorio, el artículo 20 bis establece que de acuerdo a la Ley de Planeación, se llevarán a cabo la formulación, expedición, ejecución y evaluación de dicho ordenamiento. Además, la Secretaría deberá promover la participación de grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación, y demás personas interesadas, de conformidad con las disposiciones aplicables.

La determinación en el sentido de que el programa de ordenamiento ecológico forma parte del Sistema de Planeación Democrática, tiene una implicación relevante desde el punto de vista legal: la Ley de Planeación, que contiene las prescripciones relativas a la formulación, ejecución y evaluación del Sistema Nacional de Planeación

Democrático, responde a la necesidad de hacer congruente e integrada la actuación de los diversos sectores que son competencia federal.

Así, dispone que las determinaciones de los programas derivados del Plan General de Desarrollo y el Plan mismo, serán obligatorios para las dependencias y entidades de la administración pública federal. Sin embargo, no contiene ninguna disposición que permita enmarcar al ordenamiento ecológico como un instrumento que contiene limitaciones a la propiedad y que necesariamente debiera ser obligatorio para autoridades y particulares.

Un último artículo que trata del ordenamiento ecológico general de territorio, el 20 bis 1, señala que la Secretaría deberá apoyar técnicamente la formulación y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico regional y local, de conformidad con lo dispuesto en la ley que se comenta.

Asimismo, menciona que las entidades federativas y los municipios podrán participar en las consultas y emitir las recomendaciones que estimen pertinentes para la formulación de los programas de ordenamiento ecológico general de territorio y de ordenamiento ecológico marino.

Por lo que respecta al ordenamiento ecológico regional, el artículo 20 bis 2 menciona que tanto los gobiernos de los Estados como el del Distrito Federal, en los términos de las leyes locales aplicables, podrán formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa.

El artículo 20 bis 3 hace mención de lo que deberán contener los programas de ordenamiento ecológico regional a que se refiere el artículo comentado con anterioridad. Dichos programas deberán contener, entre otros aspectos, la determinación del área o región a ordenar, la determinación de los criterios de regulación ecológica y los lineamientos para su ejecución, evaluación, seguimiento y modificación.

Los programas de ordenamiento ecológico local, según el artículo 20 bis 4, deben ser expedidos por las autoridades municipales o del Distrito Federal, en su caso, según las leyes locales en materia ambiental. La finalidad de lo anterior es que se determinen las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate; el regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos y el establecimiento de los criterios de regulación ecológica relacionados con los recursos naturales dentro de los centros de población.

La disposición antes descrita aclaró y en alguna medida intentó eliminar la controversia generada por el traslape de disposiciones normativas sobre el territorio. Este traslape era especialmente evidente entre las disposiciones en materia de desarrollo urbano y

las ambientales contenidas en diversos instrumentos, entre ellos, el ordenamiento ecológico.

El artículo 20 bis 5 hace referencia a las bases que deberán contemplarse en las leyes estatales o del Distrito Federal, para la determinación de los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento ecológico local. Dichas bases son las siguientes:

- Los programas de ordenamiento ecológico local deberán ser congruentes con los de ordenamiento ecológico marino, en su caso, y con los de ordenamiento general de territorio y regionales
- Cubrirán una extensión geográfica cuyas dimensiones permitan regular el uso del suelo
- Las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, mediante las cuales se regulen los usos del suelo, se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población
- El que las autoridades locales hagan compatibles el ordenamiento ecológico del territorio y la ordenación y regulación de los asentamientos humanos
- Los mecanismos de coordinación, entre las distintas autoridades involucradas, en cuanto a la formulación y ejecución de los mismos
- La aprobación conjunta de un programa local por parte de la Secretaría y los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios, cuando dicho programa incluya un área natural protegida, competencia de la federación, o parte de ella
- La regulación, por parte de los programas locales, de los usos del suelo, incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades
- Los mecanismos que garanticen la participación de los particulares, los grupos y organizaciones sociales, empresariales y demás interesados en la ejecución, vigilancia y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico locales
- La participación del Gobierno Federal en la consulta a que se refiere el punto anterior para emitir las recomendaciones que estime pertinentes

En la disposición antes expuesta, se estipula uno de los efectos de los programas de ordenamiento ecológico: regular los usos del suelo. Ahora bien, cómo puede tener dicho efecto si la Ley no prescribe que sus determinaciones son obligatorias. Es prácticamente imposible que el ordenamiento regule los usos del suelo sin ser obligatorio.

Por otra parte es importante destacar que los diversos tipos de programas de ordenamiento ecológico, de acuerdo a las disposiciones de la LGEEPA, tienen un procedimiento de elaboración característico, conforme lo siguiente:

- ordenamiento ecológico general del territorio.- su formulación está a cargo de la SEMARNAT, a través del Programa Nacional de Desarrollo y el Sistema Nacional de Planeación Democrática; su elaboración supone la expedición a través de un acuerdo de coordinación entre los tres niveles de gobierno, la realización de talleres de planeación participativa, su aprobación se da en el documento antes referido y su expedición y publicación en el Diario Oficial de la Federación; son responsables de su observancia las autoridades de los tres ámbitos de gobierno y la inspección y vigilancia de sus determinaciones está a cargo de la PROFEPA
- ordenamiento ecológico regional.- su formulación está a cargo de las autoridades estatales o municipales, dependiendo del alcance del programa; se expiden mediante decretos del ejecutivo estatal, los instrumentos de planeación urbana aplicables en la zona de que se trate o mediante acuerdos de coordinación entre los diversos niveles de gobierno, dependiendo de cada caso, se llevan a cabo talleres de planeación participativa; están obligados al cumplimiento de sus disposiciones tanto las autoridades como los particulares, siempre que el acto que les haya dado origen así lo establezca en una disposición legal; la vigilancia de sus disposiciones está a cargo de las autoridades estatales o municipales
- ordenamiento ecológico local.- su formulación está a cargo de las autoridades municipales; se expiden mediante declaratorias, bandos, reglamentos municipales o a través de los actos que contienen a los programas urbanos, según lo dispongan la legislación estatal, dependiendo de cada caso, se llevan a cabo talleres de planeación participativa; están obligados al cumplimiento de sus disposiciones tanto las autoridades como los particulares, siempre que el acto que les haya dado origen así lo establezca en una disposición legal; la vigilancia de sus disposiciones está a cargo de las autoridades municipales
- ordenamiento ecológico marino.- su formulación está a cargo de SEMARNAT; se expiden mediante decreto que expide la SEMARNAT, dependiendo de cada caso, se llevan a cabo talleres de planeación participativa; son responsables de su observancia las autoridades de los tres ámbitos de gobierno y la inspección y vigilancia de sus determinaciones está a cargo de la PROFEPA

Concepto y Naturaleza Jurídica del Ordenamiento Ecológico

La naturaleza jurídica del ordenamiento ecológico se desprende del concepto que de éste último formula la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en la fracción XXIII de su artículo tercero, al señalar que es un instrumento de la

política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección al medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

Así, de la definición anterior, es dable destacar la cualidad esencial del ordenamiento ecológico como un instrumento de la política ambiental, esto es, como uno de los mecanismos contemplados por la legislación de la materia con la finalidad, dicha anteriormente, de regular o inducir tanto el uso del suelo como las actividades productivas, con la finalidad de lograr la protección del medio ambiente y la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales, formando todo lo anterior parte de la política ambiental integral.

Debe señalarse, que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, entre otras facultades, la de promover el ordenamiento ecológico nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares. Además, conviene tener presente los cinco criterios que de manera explícita formula la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la formulación del ordenamiento ecológico.

La naturaleza del ordenamiento ecológico del territorio está determinada tanto por el concepto que de él establece la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como de las características y elementos que lo componen de acuerdo a diversas normas dispersas que establece el mismo ordenamiento.

En este sentido, encontramos que el ordenamiento ecológico está caracterizado por lo siguiente:

- Es un instrumento de la política ambiental
- Tiene por objeto regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas
- Tiende a la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales
- Sus determinaciones se basan en el análisis de las tendencias de deterioro y de aprovechamiento de los recursos naturales
- Su establecimiento se considera de utilidad pública
- Sus determinaciones se deben incorporar en la planeación nacional del desarrollo

De las características y elementos que componen al ordenamiento ecológico, no se desprende claramente la naturaleza de sus disposiciones; sin embargo podemos

mencionar que tiene, conceptualmente hablando, elementos tanto regulatorios o restrictivos, como inductivos o de fomento, es entonces un instrumento híbrido, que además contempla la participación de los sectores público, privado y social en su elaboración, ejecución y evaluación.

Obligatoriedad del Ordenamiento Ecológico

La indeterminación en la naturaleza jurídica del ordenamiento ecológico, descrita en párrafos anteriores, tiene implicaciones respecto de su alcance y obligatoriedad. A este respecto lo que se pretende dilucidar es si a la luz de las disposiciones legales vigentes, las determinaciones del ordenamiento ecológico son taxativas u obligatorias.

Tal y como ha quedado mencionado, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no contiene ninguna disposición expresa respecto de la obligatoriedad del ordenamiento ecológico.

Como elemento de comparación es relevante mencionar que la Ley General de Asentamientos Humanos dispone expresamente que las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetas a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a dicha Ley y las demás disposiciones jurídicas aplicables, contenidas en los programas, asimismo, señala de manera expresa que todos los propietarios de predios deberán sujetarse a lo dispuesto por la Ley y los programas de desarrollo urbano aplicables.

Si bien es cierto que las disposiciones urbanas contienen la prescripción antes mencionada, también lo es que muchos programas urbanos contienen –al menos conceptualmente hablando– disposiciones de inducción o de fomento. No por ello sus disposiciones, particularmente las que regulan los usos del suelo son obligatorias para particulares y autoridades y su violación supone la sanción correspondiente.

A pesar de que la obligatoriedad del ordenamiento ecológico no es expresa en los ordenamientos legales aplicables, podemos derivar dicha obligatoriedad de tres fuentes distintas:

Las normas que contiene la Ley en el sentido de que el ordenamiento ecológico impondrá regulaciones a los usos del suelo

Las normas particulares contenidas en los programas de ordenamiento ecológico que, con fundamento en las disposiciones a que se refiere el punto anterior, determinen como obligatorias sus disposiciones en materia de regulación de los usos del suelo

Los demás instrumentos jurídico-ambientales necesarios para aprovechar legalmente los recursos naturales en una zona determinada del territorio, en la que exista un programa de ordenamiento ecológico, como son: autorizaciones para cambio de utilización del suelo forestal, concesiones de zona federal, autorizaciones en materia de

impacto ambiental, prescripciones de las declaratorias de áreas naturales protegidas y normas oficiales mexicanas

Como podemos observar, las dos primeras fuentes son directas y derivan de una serie de disposiciones tácitas de la Ley General del Equilibrio Ecológico y se sustentan en el hecho que es imposible “regular los usos del suelo” sólo mediante acciones inductivas. Esta interpretación, que sería controvertible en un juicio de amparo por violentar parcialmente la garantía de legalidad, puede dar salida, en alguna medida, a la problemática derivada del incumplimiento de las disposiciones del ordenamiento ecológico, siempre que se evalúen los riesgos que una interpretación de esta naturaleza supone.

La tercer fuente de la obligatoriedad del ordenamiento ecológico es indirecta, ya que proviene de las autorizaciones particulares que para el aprovechamiento de los recursos naturales se deben observar. En este caso, lo importante sería que las determinaciones del ordenamiento ecológico, en tanto que son obligatorias para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por derivar y formar parte del sistema nacional de planeación, sean tomadas en cuenta para el otorgamiento y, en su caso, condicionamiento de las autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Es evidente que hasta en tanto no se establezcan como obligatorias las determinaciones del ordenamiento ecológico, de manera expresa y en una ley, será esta tercera vía la más recomendable por los efectos jurídicos que tiene.

Por otra parte, no es desdeñable la naturaleza inductiva del ordenamiento ecológico, sobre todo si tenemos en cuenta la muy cuestionable eficacia de la planeación urbana que ha centrado sus acciones en instrumentos regulatorios como la zonificación. Si bien se trata de materias distintas, no podemos negar las similitudes entre la planeación urbana y el ordenamiento ecológico, tanto por lo que se refiere al objeto de regulación –el suelo o territorio–, como al mecanismo a través del cual pretenden alcanzar sus metas –la regulación de los usos del suelo o zonificación–.

En efecto, estas similitudes nos permiten retomar las experiencias de la planeación urbana y evitar cometer los mismos errores o caer en las mismas deficiencias: la regulación de los usos del suelo para que sea eficaz, requiere necesariamente de acciones de inspección y vigilancia permanentes, pero aún más importante, requiere ir acompañado de mecanismos de fomento y compensación por las restricciones que implica al ejercicio del derecho de propiedad.

Ámbitos de competencia en materia de ordenamiento ecológico

El artículo 4 de la LGEEPA, dispone que en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en las materias antes señaladas, de conformidad con la distribución de competencias prevista en la ley mencionada y en otros ordenamientos legales.

En cuanto a las facultades correspondientes a la Federación, por lo que respecta al ordenamiento ecológico, el artículo 5o, entre otras, establece las consideradas en sus fracciones I, II, IV, V, VIII, XVIII y XIX.

A grandes rasgos, dichas fracciones disponen que la Federación tendrá, entre otras facultades, la formulación y conducción de la política ambiental nacional; la aplicación de los instrumentos de dicha política ambiental así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal; la expedición de normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento; el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal; el emitir recomendaciones a autoridades Federales, Estatales y Municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental, y la vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de dicho ordenamiento y de los que de él deriven.

Las facultades de los Estados, por lo que respecta al ordenamiento ecológico y su vigilancia, están comprendidas en las fracciones I, II, V, IX, XIII, XVII y XIX. Estas disponen que corresponde a los Estados la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal; la aplicación de los instrumentos de la política ambiental así como la restauración y preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente estatales; la vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local; la formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio (artículo 20 bis-2); la vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación (en los supuestos de las fracciones III, IV y VII); el ejercicio de las funciones que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les transfiera la Federación, y la emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental.

En cuanto a los Municipios, las facultades que les corresponden se encuentran en las fracciones I, II, VIII, XII y XV, entre las que destacan: la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal; la aplicación de los instrumentos de política ambiental y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal; la formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio (artículo 20 bis-4); la vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación (en los supuestos de las fracciones III, IV, VI y VII), y, la formulación, evaluación y ejecución del programa municipal de protección al ambiente.

Respecto de las atribuciones de los distintos niveles de gobierno, es importante destacar que la vigilancia del ordenamiento ecológico es un aspecto especialmente complicado por tener como materia el territorio, ya que en él convergen diversas instituciones ambientales y las correspondientes autoridades competentes de los distintos ámbitos de gobierno.

Coordinación entre ámbitos de Gobierno

En este punto, conviene tener presente lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX, inciso G, comentado con anterioridad, en el cual se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección del ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

De lo anterior se desprende que el Congreso, facultado por la Constitución, en aras de una gestión ambiental integral, puede establecer los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno para que dicha gestión sea posible.

A mayor abundamiento, el artículo 32 bis, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, comentado en este análisis, señala que entre las facultades de la SEMARNAT, está la de promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de las autoridades.

Visto lo anterior, por lo que respecta a las materias de ordenamiento ecológico y vigilancia del mismo, el artículo 11 de la LGEEPA, en sus VII fracciones, dispone que la Federación, por conducto de la SEMARNAT, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los Estados o el Distrito Federal asuman funciones tales como el manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal; el control de acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente; la realización de acciones para la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones ambientales, entre otras.

En cuanto a las bases a las que deberán ajustarse los convenios o acuerdos de coordinación que suscriban la Federación con el Distrito Federal y los Estados, y éstos con los Municipios, el artículo 12 de la LGEEPA dispone, en sus seis fracciones, que definirán con precisión las materias y actividades que constituyan el objeto del convenio o acuerdo; congruencia entre los convenios o acuerdos y el Plan Nacional de Desarrollo; bienes y recursos que aporten las partes; vigencia, terminación, solución de controversias y, en su caso, prórroga de dichos convenios o acuerdos; órganos que llevarán a cabo las acciones resultantes, y, el contenido de estipulaciones que resulten necesarias para el correcto cumplimiento de los convenios o acuerdos.

Por lo que respecta a los Estados y el Gobierno del Distrito Federal, el artículo 13 señala que podrán suscribir convenios o acuerdos de coordinación y colaboración administrativa, ya sea entre los mismos Estados o, en su caso, con el Gobierno del Distrito Federal, con el propósito de atender y resolver problemas ambientales comunes y ejercer sus atribuciones a través de las instancias respectivas.

En cuanto a los Municipios, el artículo anteriormente citado dispone que las facultades referidas podrán ser ejercidas por aquéllos entre sí, aunque sean de entidades federativas diferentes.

Por último, el artículo 14 bis señala que las autoridades ambientales de la Federación y de las entidades federativas integrarán un órgano con el propósito, entre otras cosas, de coordinar sus esfuerzos en materia ambiental, así como convenir las acciones y formular las recomendaciones pertinentes, particularmente de lo dispuesto por los artículos primero y décimo de la LGEEPA.

En materia de coordinación es especialmente relevante lo dispuesto por el artículo 11 de la LGEEPA, ya que circunscribe el objeto de los convenios de coordinación a que las autoridades estatales o locales asuman funciones del ámbito federal. Sin embargo, el supuesto contrario, es decir que los estados o municipios traspasaran mediante convenio una de sus atribuciones a la federación, no está permitida por la Ley mencionada.

Regulaciones sobre Aguas Nacionales

Artículo 27 Constitucional

De acuerdo al artículo 27 constitucional señala: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidos dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”

Este primer párrafo atribuye la propiedad de tierras y aguas que están dentro del territorio nacional al Estado que aquí se le denomina “Nación”. El concepto nación aún cuando es un concepto sociológico que aglutina a todos los que pertenecemos a un Estado o país, bajo principios y fines comunes, se ha interpretado que quien la representa es la Federación, de ahí que es este nivel de autoridad, quien detenta los derechos normativos de las aguas, quien tiene facultades, competencia y atribuciones respecto del agua, es en primer lugar la Federación lo que ha dado lugar a su manejo centralizado. Además, agrega un atributo a la propiedad de ser “originaria”, este concepto permite mediante una ficción jurídica “conservar” y “recuperar” los bienes que se señalan, y constituir la propiedad privada sobre de ellos o concesionarlos para su uso y explotación.

En el tercer párrafo, la Constitución establece como derecho de la nación el imponer modalidades en la propiedad, de acuerdo a un interés público, en beneficio social, con el objetivo de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública. Establece modalidades a la propiedad y fija uno de los objetivos primordiales de la Nación, que es la distribución equitativa de la riqueza pública, entendida ésta como la posesión de las tierras y aguas, por lo que la distribución equitativa del recurso hídrico se complementa con el derecho que todo individuo tiene de acceso al agua potable, consignado en la misma Constitución como un derecho humano, y por los Tratados Internacionales que establecen este derecho.

El párrafo cuarto del artículo 27 de la constitución señala: que entre otros recursos la Nación tiene el dominio directo sobre: “(...) todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.”

Esté párrafo señala el dominio directo de la riqueza mineral e hidrocarburos que tengan las aguas marinas de la Plataforma Continental. De igual manera el párrafo quinto, extiende y declara expresamente que son propiedad de la Nación: "(...) las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley.

Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados."

Como podrá apreciarse el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, hace una enumeración extensiva y detallada de todas las aguas marinas e internas, que son consideradas de la nación, y distingue de las que pueden ser alumbradas libremente mediante obras artificiales (pozos) dentro del terreno de un particular, sin embargo, se reserva el derecho de imponer modalidades a la propiedad privada por interés público, el Estado podrá reglamentar su extracción, y en caso extremo, establecer zonas vedadas; en el caso en que se localicen en dos o más predios. Se considerarán de utilidad pública.

En el párrafo sexto, expresa el alcancen del concepto del "dominio de la Nación", al declarar que es inalienable e imprescriptible, estableciendo la condicionante de que para poder ser explotados los bienes, sólo podrá hacerse mediante concesión. En el párrafo octavo, se establecen los límites de la zona económica exclusiva, que comprende aguas marinas y los recursos que en ellas se encuentran.

En el noveno párrafo se establecen los requisitos que deberán cumplirse para poder adquirir tierras y aguas. El ejercicio de la competencia sobre las aguas que tienen los tres niveles de poder, genera lo que conocemos como concurrencia de facultades, en virtud de que tanto la federación como los estados y los municipios, tienen competencia en esta materia.

El artículo 27 Constitucional y el artículo 3° de la Ley General de Bienes Nacionales, estipulan que las Aguas Nacionales son un bien de la Nación y forman parte del Patrimonio del Estado Mexicano. En este caso, las aguas nacionales son un bien público que pertenecen a la Nación.

De acuerdo a lo anterior se ha interpretado que quien representa a la Nación es la Federación, de ahí que es este nivel de autoridad quien detenta los derechos normativos de las Aguas, y por lo tanto quien tiene facultades, competencia y atribuciones respecto de las “aguas nacionales”, es la Federación en primer lugar, lo que ha dado lugar a su manejo centralizado.

Las aguas nacionales, ya vimos que es un concepto muy amplio que comprende tanto aguas superficiales, como subterráneas, marítimas, limítrofes, y todas las que la misma constitución define como parte de este bien considerado patrimonio del Estado, pero al mismo tiempo un bien al que todos tenemos derecho de acceso.

Categorías de propiedad de las aguas

El artículo 27 constitucional, establece que las aguas comprendidas dentro del territorio nacional son originariamente de la nación. “Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”

En el párrafo V enumera las aguas que son propiedad de la nación y determina que las aguas no incluidas en esta enunciación son parte de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos. Estos terrenos, siendo propiedad de los particulares, aparejan en consecuencia la propiedad de las aguas. Las aguas de la Federación, a las que se refiere el párrafo quinto del artículo 27 constitucional son las aguas pertenecientes a la federación, distintas de las que pertenecen a los estados, a los municipios y a los particulares.

Las aguas de dominio público por disposición constitucional de acuerdo a lo que establece el párrafo sexto del mismo artículo 27, son inalienables e imprescriptibles, pero su uso o utilización se pueden otorgar mediante concesiones administrativas. “Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o torrenciales, hasta su

desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley.

Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.

Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.”

Las aguas del dominio privado no se sujetan como todos los bienes comprendidos en tal dominio a las reglas del Código Civil. Para el aprovechamiento y el uso de las aguas, los encontramos en los principios contenidos en el párrafo sexto: “En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.”

La Ley General de Bienes Nacionales, señala a las aguas dentro de los bienes de uso común en el artículo 7, en los siguientes términos: “Artículo 7.- Son bienes de uso común: I.- El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional; 34 Aguas Nacionales Una Propuesta de Reforma Constitucional II.- Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar; III.- El mar territorial en la anchura que fije la Ley Federal del Mar;38 IV.- Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales; V.- La zona federal marítimo terrestre; VI.- Los puertos, bahías, radas y ensenadas; VII.- Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público; VIII.- Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional; IX.- Las

riberas y zonas federales de las corrientes; X.- Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia competente en la materia, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables; XI.- Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia; XII.- Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia; XIII.- Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten, y XIV.- Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes que regulen bienes nacionales.”

La Ley de Aguas Nacionales

La Ley de Aguas Nacionales es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

Las disposiciones de la Ley son aplicables a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo. Estas disposiciones también son aplicables a los bienes nacionales que la LAN señala.

Para los efectos de la LAN se entenderá por:

- "Aguas Nacionales": Son aquellas referidas en el Párrafo Quinto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- "Acuífero": Cualquier formación geológica o conjunto de formaciones geológicas hidráulicamente conectados entre sí, por las que circulan o se almacenan aguas del subsuelo que pueden ser extraídas para su explotación, uso o aprovechamiento y cuyos límites laterales y verticales se definen convencionalmente para fines de evaluación, manejo y administración de las aguas nacionales del subsuelo;
- "Aguas del subsuelo": Aquellas aguas nacionales existentes debajo de la superficie terrestre;
- **VI. "Aguas Residuales"**: Las aguas de composición variada provenientes de las descargas de usos público urbano, doméstico, industrial, comercial, de servicios, agrícola, pecuario, de las plantas de tratamiento y en general, de cualquier uso, así como la mezcla de ellas;

- **VII. "Aprovechamiento":** Aplicación del agua en actividades que no impliquen consumo de la misma;
- **VIII. "Asignación":** Título que otorga el Ejecutivo Federal, a través de la CNA o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para realizar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, a los municipios, a los estados o al Distrito Federal, destinadas a los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico;
- **IX. "Bienes Públicos Inherentes":** Aquellos que se mencionan en el Artículo 113 de la LAN;
- **X. "Capacidad de Carga":** Estimación de la tolerancia de un ecosistema al uso de sus componentes, tal que no rebase su capacidad de recuperación en el corto plazo sin la aplicación de medidas de restauración o recuperación para restablecer el equilibrio ecológico;
- **XI. "Cauce de una corriente":** El canal natural o artificial que tiene la capacidad necesaria para que las aguas de la creciente máxima ordinaria escurran sin derramarse. Cuando las corrientes estén sujetas a desbordamiento, se considera como cauce el canal natural, mientras no se construyan obras de encauzamiento; en los orígenes de cualquier corriente, se considera como cauce propiamente definido, cuando el escurrimiento se concentre hacia una depresión topográfica y éste forme una cárcava o canal, como resultado de la acción del agua fluyendo sobre el terreno. Para fines de aplicación de la LAN, la magnitud de dicha cárcava o cauce incipiente deberá ser de cuando menos de 2.0 metros de ancho por 0.75 metros de profundidad;
- **XII. "Comisión Nacional del Agua":** Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con funciones de Derecho Público en materia de gestión de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, con autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de gestión, para la consecución de su objeto, la realización de sus funciones y la emisión de los actos de autoridad que conforme a la LAN corresponde tanto a ésta como a los órganos de autoridad a que la misma se refiere;
- **XIII. "Concesión":** Título que otorga el Ejecutivo Federal, a través de la CNA o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, y de sus bienes públicos inherentes, a las personas físicas o morales de carácter público y privado, excepto los títulos de asignación;
- **XIV. "Condiciones Particulares de Descarga":** El conjunto de parámetros físicos, químicos y biológicos y de sus niveles máximos permitidos en las descargas de agua residual, determinados por la CNA o por el Organismo de Cuenca que

corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para cada usuario, para un determinado uso o grupo de usuarios de un cuerpo receptor específico con el fin de conservar y controlar la calidad de las aguas conforme a la LAN y los reglamentos derivados de ella;

- **XV.** "Consejo de Cuenca": Órganos colegiados de integración mixta, que serán instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre la CNA, incluyendo el Organismo de Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica;
- **XVI.** "Cuenca Hidrológica": Es la unidad del territorio, diferenciada de otras unidades, normalmente delimitada por un parte aguas o divisoria de las aguas - aquella línea poligonal formada por los puntos de mayor elevación en dicha unidad-, en donde ocurre el agua en distintas formas, y ésta se almacena o fluye hasta un punto de salida que puede ser el mar u otro cuerpo receptor interior, a través de una red hidrográfica de cauces que convergen en uno principal, o bien el territorio en donde las aguas forman una unidad autónoma o diferenciada de otras, aun sin que desemboquen en el mar. En dicho espacio delimitado por una diversidad topográfica, coexisten los recursos agua, suelo, flora, fauna, otros recursos naturales relacionados con éstos y el medio ambiente. La cuenca hidrológica conjuntamente con los acuíferos, constituye la unidad de gestión de los recursos hídricos. La cuenca hidrológica está a su vez integrada por subcuencas y estas últimas están integradas por microcuencas.
- Para los fines de la LAN, se considera como:
 - "Región hidrológica": Área territorial conformada en función de sus características morfológicas, orográficas e hidrológicas, en la cual se considera a la cuenca hidrológica como la unidad básica para la gestión de los recursos hídricos, cuya finalidad es el agrupamiento y sistematización de la información, análisis, diagnósticos, programas y acciones en relación con la ocurrencia del agua en cantidad y calidad, así como su explotación, uso o aprovechamiento. Normalmente una región hidrológica está integrada por una o varias cuencas hidrológicas. Por tanto, los límites de la región hidrológica son en general distintos en relación con la división política por estados, Distrito Federal y municipios. Una o varias regiones hidrológicas integran una región hidrológico - administrativa, y
 - "Región Hidrológico - Administrativa": Área territorial definida de acuerdo con criterios hidrológicos, integrada por una o varias regiones hidrológicas, en la cual se considera a la cuenca hidrológica como la unidad básica para la gestión de los recursos hídricos y el municipio

representa, como en otros instrumentos jurídicos, la unidad mínima de gestión administrativa en el país;

- **XVII.** "Cuerpo receptor": La corriente o depósito natural de agua, presas, cauces, zonas marinas o bienes nacionales donde se descargan aguas residuales, así como los terrenos en donde se infiltran o inyectan dichas aguas, cuando puedan contaminar los suelos, subsuelo o los acuíferos;
- **XVIII.** "Cuota de Autosuficiencia": Es aquella destinada a recuperar los costos derivados de la operación, conservación y mantenimiento de las obras de infraestructura hidráulica, instalaciones diversas y de las zonas de riego, así como los costos incurridos en las inversiones en infraestructura, mecanismos y equipo, incluyendo su mejoramiento, rehabilitación y reemplazo. Las cuotas de autosuficiencia no son de naturaleza fiscal y normalmente son cubiertas por los usuarios de riego o regantes, en los distritos, unidades y sistemas de riego, en las juntas de agua con fines agropecuarios y en otras formas asociativas empleadas para aprovechar aguas nacionales en el riego agrícola; las cuotas de autosuficiencia en distritos y unidades de temporal son de naturaleza y características similares a las de riego, en materia de infraestructura de temporal, incluyendo su operación, conservación y mantenimiento y las inversiones inherentes;
- **XIX.** "Cuota Natural de Renovación de las Aguas": El volumen de agua renovable anualmente en una cuenca hidrológica o en un cuerpo de aguas del subsuelo;
- **XX.** "Delimitación de cauce y zona federal": Trabajos y estudios topográficos, batimétricos, fotogramétricos, hidrológicos e hidráulicos, necesarios para la determinación de los límites del cauce y la zona federal;
- **XXI.** "Desarrollo sustentable": En materia de recursos hídricos, es el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter hídrico, económico, social y ambiental, que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se fundamenta en las medidas necesarias para la preservación del equilibrio hidrológico, el aprovechamiento y protección de los recursos hídricos, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de agua de las generaciones futuras;
- **XXII.** "Descarga": La acción de verter, infiltrar, depositar o inyectar aguas residuales a un cuerpo receptor;
- **XXIII.** "Disponibilidad media anual de aguas superficiales": En una cuenca hidrológica, es el valor que resulta de la diferencia entre el volumen medio anual de escurrimiento de una cuenca hacia aguas abajo y el volumen medio anual actual comprometido aguas abajo;

- **XXIV.** "Disponibilidad media anual de aguas del subsuelo": En una unidad hidrogeológica -entendida ésta como el conjunto de estratos geológicos hidráulicamente conectados entre sí, cuyos límites laterales y verticales se definen convencionalmente para fines de evaluación, manejo y administración de las aguas nacionales subterráneas-, es el volumen medio anual de agua subterránea que puede ser extraído de esa unidad hidrogeológica para diversos usos, adicional a la extracción ya concesionada y a la descarga natural comprometida, sin poner en peligro el equilibrio de los ecosistemas;
- **XXV. a.** "Distrito de Riego": Es el establecido mediante Decreto Presidencial, el cual está conformado por una o varias superficies previamente delimitadas y dentro de cuyo perímetro se ubica la zona de riego, el cual cuenta con las obras de infraestructura hidráulica, aguas superficiales y del subsuelo, así como con sus vasos de almacenamiento, su zona federal, de protección y demás bienes y obras conexas, pudiendo establecerse también con una o varias unidades de riego;
 - "Distrito de Temporal Tecnificado": Área geográfica destinada normalmente a las actividades agrícolas que no cuenta con infraestructura de riego, en la cual mediante el uso de diversas técnicas y obras, se aminoran los daños a la producción por causa de ocurrencia de lluvias fuertes y prolongadas -éstos también denominados Distritos de Drenaje- o en condiciones de escasez, se aprovecha con mayor eficiencia la lluvia y la humedad en los terrenos agrícolas; el distrito de temporal tecnificado está integrado por unidades de temporal;
- **XXVI.** "Estero": Terreno bajo, pantanoso, que suele llenarse de agua por la lluvia o por desbordes de una corriente, o una laguna cercana o por el mar;
- **XXVII.** "Explotación": Aplicación del agua en actividades encaminadas a extraer elementos químicos u orgánicos disueltos en la misma, después de las cuales es retornada a su fuente original sin consumo significativo;
- **XXVIII.** "Gestión del Agua": Proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su medio social, económico y ambiental, (1) el control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos, por ende su distribución y administración, (2) la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua, y (3) la preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad, considerando los riesgos ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios y daños a ecosistemas vitales y al medio ambiente. La gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua;

- **XXIX.** "Gestión Integrada de los Recursos Hídricos": Proceso que promueve la gestión y desarrollo coordinado del agua, la tierra, los recursos relacionados con éstos y el ambiente, con el fin de maximizar el bienestar social y económico equitativamente sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales. Dicha gestión está íntimamente vinculada con el desarrollo sustentable. Para la aplicación de la LAN en relación con este concepto se consideran primordialmente agua y bosque;
- **XXXIX.** "Organismo de Cuenca": Unidad técnica, administrativa y jurídica especializada, con carácter autónomo, adscrita directamente al Titular de la CNA, cuyas atribuciones se establecen en la LAN y sus reglamentos, y cuyos recursos y presupuesto específicos son determinados por la CNA;
- **XL.** "Permisos": Para los fines de la LAN, existen dos acepciones de permisos:
 - "Permisos": Son los que otorga el Ejecutivo Federal a través de la CNA o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para la construcción de obras hidráulicas y otros de índole diversa relacionadas con el agua y los bienes nacionales a los que se refiere el Artículo 113 de la LAN;
 - "Permisos de Descarga": Título que otorga el Ejecutivo Federal a través de la CNA o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para la descarga de aguas residuales a cuerpos receptores de propiedad nacional, a las personas físicas o morales de carácter público y privado;
- **XLII.** "Programa Nacional Hídrico": Documento rector que integra los planes hídricos de las cuencas a nivel nacional, en el cual se definen la disponibilidad, el uso y aprovechamiento del recurso, así como las estrategias, prioridades y políticas, para lograr el equilibrio del desarrollo regional sustentable y avanzar en la gestión integrada de los recursos hídricos;
- **XLIII.** "Programa Hídrico de la Cuenca": Documento en el cual se definen la disponibilidad, el uso y aprovechamiento del recurso, así como las estrategias, prioridades y políticas, para lograr el equilibrio del desarrollo regional sustentable en la cuenca correspondiente y avanzar en la gestión integrada de los recursos hídricos;
- **XLIV.** "Registro Público de Derechos de Agua": (REPDA) Registro que proporciona información y seguridad jurídica a los usuarios de aguas nacionales y bienes inherentes a través de la inscripción de los títulos de concesión, asignación y permisos de descarga, así como las modificaciones que se efectúen en las características de los mismos;

- **XLV. "Rescate":** Acto emitido por el Ejecutivo Federal por causas de utilidad pública o interés público, mediante la declaratoria correspondiente, para extinguir:
- Concesiones o asignaciones para la explotación, uso o aprovechamiento de Aguas Nacionales, de sus bienes públicos inherentes, o
- Concesiones para construir, equipar, operar, conservar, mantener, rehabilitar y ampliar infraestructura hidráulica federal y la prestación de los servicios respectivos;
- **XLVI. "Reúso":** La explotación, uso o aprovechamiento de aguas residuales con o sin tratamiento previo;
- **XLVII. "Ribera o Zona Federal":** Las fajas de diez metros de anchura contiguas al cauce de las corrientes o al vaso de los depósitos de propiedad nacional, medidas horizontalmente a partir del nivel de aguas máximas ordinarias. La amplitud de la ribera o zona federal será de cinco metros en los cauces con una anchura no mayor de cinco metros. El nivel de aguas máximas ordinarias se calculará a partir de la creciete máxima ordinaria que será determinada por la CNA o por el Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, de acuerdo con lo dispuesto en los reglamentos de la LAN. En los ríos, estas fajas se delimitarán a partir de cien metros río arriba, contados desde la desembocadura de éstos en el mar. En los cauces con anchura no mayor de cinco metros, el nivel de aguas máximas ordinarias se calculará a partir de la media de los gastos máximos anuales producidos durante diez años consecutivos. Estas fajas se delimitarán en los ríos a partir de cien metros río arriba, contados desde la desembocadura de éstos en el mar. En los orígenes de cualquier corriente, se considera como cauce propiamente definido, el escurrimiento que se concentre hacia una depresión topográfica y forme una cárcava o canal, como resultado de la acción del agua fluyendo sobre el terreno. La magnitud de la cárcava o cauce incipiente deberá ser de cuando menos de 2.0 metros de ancho por 0.75 metros de profundidad;
- **XLVIII. "Río":** Corriente de agua natural, perenne o intermitente, que desemboca a otras corrientes, o a un embalse natural o artificial, o al mar;
- **XLIX. "Servicios Ambientales":** Los beneficios de interés social que se generan o se derivan de las cuencas hidrológicas y sus componentes, tales como regulación climática, conservación de los ciclos hidrológicos, control de la erosión, control de inundaciones, recarga de acuíferos, mantenimiento de escurrimientos en calidad y cantidad, formación de suelo, captura de carbono, purificación de cuerpos de agua, así como conservación y protección de la biodiversidad; para la aplicación de este concepto en la LAN se consideran primordialmente los recursos hídricos y su vínculo con los forestales;

- **L.** "Sistema de Agua Potable y Alcantarillado": Conjunto de obras y acciones que permiten la prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado, incluyendo el saneamiento, entendiéndose como tal la conducción, tratamiento, alejamiento y descarga de las aguas residuales;
- **LI.** "Unidad de Riego": Área agrícola que cuenta con infraestructura y sistemas de riego, distinta de un distrito de riego y comúnmente de menor superficie que aquél; puede integrarse por asociaciones de usuarios u otras figuras de productores organizados que se asocian entre sí libremente para prestar el servicio de riego con sistemas de gestión autónoma y operar las obras de infraestructura hidráulica para la captación, derivación, conducción, regulación, distribución y desalojo de las aguas nacionales destinadas al riego agrícola;
- **LII.** "Uso": Aplicación del agua a una actividad que implique el consumo, parcial o total de ese recurso;
- **LIII.** "Uso Agrícola": La aplicación de agua nacional para el riego destinado a la producción agrícola y la preparación de ésta para la primera enajenación, siempre que los productos no hayan sido objeto de transformación industrial;
- **LIV.** "Uso Ambiental" o "Uso para conservación ecológica": El caudal o volumen mínimo necesario en cuerpos receptores, incluyendo corrientes de diversa índole o embalses, o el caudal mínimo de descarga natural de un acuífero, que debe conservarse para proteger las condiciones ambientales y el equilibrio ecológico del sistema;
- **LV.** "Uso Consuntivo": El volumen de agua de una calidad determinada que se consume al llevar a cabo una actividad específica, el cual se determina como la diferencia del volumen de una calidad determinada que se extrae, menos el volumen de una calidad también determinada que se descarga, y que se señalan en el título respectivo;
- **LVI.** "Uso Doméstico": La aplicación de agua nacional para el uso particular de las personas y del hogar, riego de sus jardines y de árboles de ornato, incluyendo el abrevadero de animales domésticos que no constituya una actividad lucrativa, en términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- **LVII.** "Uso en acuacultura": La aplicación de aguas nacionales para el cultivo, reproducción y desarrollo de cualquier especie de la fauna y flora acuáticas;
- **LVIII.** "Uso industrial": La aplicación de aguas nacionales en fábricas o empresas que realicen la extracción, conservación o transformación de materias primas o minerales, el acabado de productos o la elaboración de satisfactores, así como el agua que se utiliza en parques industriales, calderas, dispositivos para enfriamiento, lavado, baños y otros servicios dentro de la empresa, las

salmueras que se utilizan para la extracción de cualquier tipo de sustancias y el agua aun en estado de vapor, que sea usada para la generación de energía eléctrica o para cualquier otro uso o aprovechamiento de transformación;

- **LIX.** "Uso Pecuario": La aplicación de aguas nacionales para la cría y engorda de ganado, aves de corral y otros animales, y su preparación para la primera enajenación siempre que no comprendan la transformación industrial; no incluye el riego de pastizales;
- **LX.** "Uso Público Urbano": La aplicación de agua nacional para centros de población y asentamientos humanos, a través de la red municipal;
- **LXI.** "Vaso de lago, laguna o estero": El depósito natural de aguas nacionales delimitado por la cota de la creciente máxima ordinaria;
- **LXI BIS.** "Yacimiento geotérmico hidrotermal": Aquel definido en términos de la Ley de Energía Geotérmica;
- **LXII.** "Zona de Protección": La faja de terreno inmediata a las presas, estructuras hidráulicas y otra infraestructura hidráulica e instalaciones conexas, cuando dichas obras sean de propiedad nacional, en la extensión que en cada caso fije la CNA o el Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para su protección y adecuada operación, conservación y vigilancia, de acuerdo con lo dispuesto en los reglamentos de la LAN;
- **LXIII.** "Zona reglamentada": Aquellas áreas específicas de los acuíferos, cuencas hidrológicas, o regiones hidrológicas, que por sus características de deterioro, desequilibrio hidrológico, riesgos o daños a cuerpos de agua o al medio ambiente, fragilidad de los ecosistemas vitales, sobreexplotación, así como para su reordenamiento y restauración, requieren un manejo hídrico específico para garantizar la sustentabilidad hidrológica;
- **LXIV.** "Zona de reserva": Aquellas áreas específicas de los acuíferos, cuencas hidrológicas, o regiones hidrológicas, en las cuales se establecen limitaciones en la explotación, uso o aprovechamiento de una porción o la totalidad de las aguas disponibles, con la finalidad de prestar un servicio público, implantar un programa de restauración, conservación o preservación o cuando el Estado resuelva explotar dichas aguas por causa de utilidad pública;
- **LXV.** "Zona de veda": Aquellas áreas específicas de las regiones hidrológicas, cuencas hidrológicas o acuíferos, en las cuales no se autorizan aprovechamientos de agua adicionales a los establecidos legalmente y éstos se controlan mediante reglamentos específicos, en virtud del deterioro del agua en cantidad o calidad, por la afectación a la sustentabilidad hidrológica, o por el daño a cuerpos de agua superficiales o subterráneos, y

- **LXVI.** "Zonas Marinas Mexicanas": Las que clasifica como tales la Ley Federal del Mar.
- Para los efectos de la LAN, son aplicables las definiciones contenidas en el Artículo 3 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que no se contrapongan con las asentadas en el presente Artículo. Los términos adicionales que llegaren a ser utilizados en los reglamentos de la LAN, se definirán en tales instrumentos jurídicos.

Competencias en materia de agua

La autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de la CNA.

Compete al Ejecutivo Federal:

- Reglamentar por cuenca hidrológica y acuífero, el control de la extracción así como la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales del subsuelo, inclusive las que hayan sido libremente alumbradas, y las superficiales, en los términos del Título Quinto de la LAN; y expedir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas reglamentadas que requieren un manejo específico para garantizar la sustentabilidad hidrológica o cuando se comprometa la sustentabilidad de los ecosistemas vitales en áreas determinadas en acuíferos, cuencas hidrológicas, o regiones hidrológicas;
- Expedir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas de veda de aguas nacionales, en los términos del Título Quinto de la LAN;
- Expedir las declaratorias de zonas de reserva de aguas nacionales superficiales o del subsuelo, así como los decretos para su modificación o supresión;
- Expedir por causas de utilidad pública o interés público, declaratorias de rescate, en materia de concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de Aguas Nacionales, de sus bienes públicos inherentes, en los términos establecidos en la Ley General de Bienes Nacionales;
- Expedir por causas de utilidad pública o interés público, declaratorias de rescate de concesiones otorgadas por la CNA, para construir, equipar, operar, conservar, mantener, rehabilitar y ampliar infraestructura hidráulica federal y la prestación de los servicios respectivos, mediante pago de la indemnización que pudiese corresponder;
- Expedir por causas de utilidad pública los decretos de expropiación, de ocupación temporal, total o parcial de los bienes, o su limitación de derechos de dominio, en los términos de la LAN, de la Ley de Expropiación y las demás

disposiciones aplicables, salvo el caso de bienes ejidales o comunales en que procederá en términos de la Ley Agraria;

- Aprobar el Programa Nacional Hídrico, conforme a lo previsto en la Ley de Planeación, y emitir políticas y lineamientos que orienten la gestión sustentable de las cuencas hidrológicas y de los recursos hídricos;
- Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas, tomando en cuenta el interés nacional, regional y público;
- Nombrar al Director General de la CNA y al Director General del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua;
- Establecer distritos de riego o de temporal tecnificado, así como unidades de riego o drenaje, cuando implique expropiación por causa de utilidad pública, y
- Las demás atribuciones que señale la LAN.

La Ley declara de utilidad pública:

- La gestión integrada de los recursos hídricos, superficiales y del subsuelo, a partir de las cuencas hidrológicas en el territorio nacional, como prioridad y asunto de seguridad nacional;
- La protección, mejoramiento, conservación y restauración de cuencas hidrológicas, acuíferos, cauces, vasos y demás depósitos de agua de propiedad nacional, zonas de captación de fuentes de abastecimiento, zonas federales, así como la infiltración natural o artificial de aguas para reabastecer mantos acuíferos acorde con las "Normas Oficiales Mexicanas" y la derivación de las aguas de una cuenca o región hidrológica hacia otras;
- La instalación de los dispositivos necesarios para la medición de la cantidad y calidad de las aguas nacionales y en general para la medición del ciclo hidrológico;
- El restablecimiento del equilibrio hidrológico de las aguas nacionales, superficiales o del subsuelo, incluidas las limitaciones de extracción en zonas reglamentadas, las vedas, las reservas y el cambio en el uso del agua para destinarlo al uso doméstico y al público urbano; la recarga artificial de acuíferos, así como la disposición de agua al suelo y subsuelo, acorde con la normatividad vigente;
- El restablecimiento del equilibrio de los ecosistemas vitales vinculados con el agua;

- La eficientización y modernización de los servicios de agua domésticos y públicos urbanos, para contribuir al mejoramiento de la salud y bienestar social, para mejorar la calidad y oportunidad en el servicio prestado, así como para contribuir a alcanzar la gestión integrada de los recursos hídricos;
- El mejoramiento de la calidad de las aguas residuales, la prevención y control de su contaminación, la recirculación y el reúso de dichas aguas, así como la construcción y operación de obras de prevención, control y mitigación de la contaminación del agua, incluyendo plantas de tratamiento de aguas residuales;
- El establecimiento, en los términos de la LAN, de distritos de riego, unidades de riego, distritos de temporal tecnificado y unidades de drenaje, así como la adquisición de las tierras y demás bienes inmuebles necesarios para integrar las zonas de riego o drenaje;
- La prevención y atención de los efectos de fenómenos meteorológicos extraordinarios que pongan en peligro a personas, áreas productivas o instalaciones;
- El aprovechamiento de aguas nacionales para generar energía eléctrica destinada a servicios públicos, y
- La adquisición o aprovechamiento de los bienes inmuebles que se requieran para la construcción, operación, mantenimiento, conservación, rehabilitación, mejoramiento o desarrollo de las obras públicas hidráulicas y de los servicios respectivos, y la adquisición y aprovechamiento de las demás instalaciones, inmuebles y vías de comunicación que las mismas requieran.

La misma Ley declara de interés público:

- La cuenca conjuntamente con los acuíferos como la unidad territorial básica para la gestión integrada de los recursos hídricos;
- La descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, a través de Organismos de Cuenca de índole gubernamental y de Consejos de Cuenca de composición mixta, con participación de los tres órdenes de gobierno, de los usuarios del agua y de las organizaciones de la sociedad en la toma de decisiones y asunción de compromisos;
- La descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos con la participación de los estados, del Distrito Federal y de los municipios;
- El mejoramiento permanente del conocimiento sobre la ocurrencia del agua en el ciclo hidrológico, en su explotación, uso o aprovechamiento y en su conservación en el territorio nacional, y en los conceptos y parámetros fundamentales para alcanzar la gestión integrada de los recursos hídricos, así

como la realización periódica de inventarios de usos y usuarios, cuerpos de agua, infraestructura hidráulica y equipamiento diverso necesario para la gestión integrada de los recursos hídricos;

- La atención prioritaria de la problemática hídrica en las localidades, acuíferos, cuencas hidrológicas y regiones hidrológicas con escasez del recurso;
- La prevención, conciliación, arbitraje, mitigación y solución de conflictos en materia del agua y su gestión;
- El control de la extracción y de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas superficiales y del subsuelo;
- La incorporación plena de la variable ambiental y la valoración económica y social de las aguas nacionales en las políticas, programas y acciones en materia de gestión de los recursos hídricos, en el ámbito de las instituciones y de la sociedad;
- El mejoramiento de las eficiencias y modernización de las áreas bajo riego, particularmente en distritos y unidades de riego, para contribuir a la gestión integrada de los recursos hídricos;
- La organización de los usuarios, asociaciones civiles y otros sistemas y organismos públicos y privados prestadores de servicios de agua rurales y urbanos, así como su vinculación con los tres órdenes de gobierno, para consolidar su participación en los Consejos de Cuenca, y
- La sustentabilidad ambiental y la prevención de la sobreexplotación de los acuíferos.

Son atribuciones del Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales:

- Proponer al Ejecutivo Federal la política hídrica del país;
- Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de ley, reglamentos, decretos y acuerdos relativos al sector;
- Fungir como Presidente del Consejo Técnico de la CNA;
- Suscribir los instrumentos internacionales, que de acuerdo con la Ley sean de su competencia, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, e instrumentar lineamientos y estrategias para el cumplimiento de los tratados internacionales en materia de aguas;
- Expedir las Normas Oficiales Mexicanas en materia hídrica en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, a propuesta de la CNA, y

- Las que en materia hídrica le asignen específicamente las disposiciones legales, así como aquellas que le delegue el Titular del Ejecutivo Federal.

La Comisión Nacional del Agua

Señala que la Comisión Nacional del Agua es un órgano administrativo desconcentrado de "la Secretaría", que se regula conforme a las disposiciones de la LAN y sus reglamentos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su Reglamento Interior.

La CNA tiene por objeto ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica y constituirse como el Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico.

En el ejercicio de sus atribuciones, la CNA se organizará en dos modalidades:

- a. El Nivel Nacional, y
- b. El Nivel Regional Hidrológico - Administrativo, a través de sus Organismos de Cuenca.

Las atribuciones, funciones y actividades específicas en materia operativa, ejecutiva, administrativa y jurídica, relativas al ámbito Federal en materia de aguas nacionales y su gestión, se realizarán a través de los Organismos de Cuenca, con las salvedades asentadas en la LAN.

L LAN establece que son atribuciones de la CNA en su Nivel Nacional, las siguientes:

- Fungir como la Autoridad en materia de la cantidad y de la calidad de las aguas y su gestión en el territorio nacional y ejercer en consecuencia aquellas atribuciones que conforme a la LAN corresponden a la autoridad en materia hídrica, dentro del ámbito de la competencia federal, con apego a la descentralización del sector agua, excepto las que debe ejercer directamente el Ejecutivo Federal o "la Secretaría" y las que estén bajo la responsabilidad de los Gobiernos de los estados, del Distrito Federal o municipios;
- Formular la política hídrica nacional y proponerla al Titular del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de "la Secretaría", así como dar seguimiento y evaluar de manera periódica el cumplimiento de dicha política;
- Integrar, formular y proponer al Titular del Poder Ejecutivo Federal, el Programa Nacional Hídrico, actualizarlo y vigilar su cumplimiento;

- Elaborar programas especiales de carácter interregional e intercuenas en materia de aguas nacionales;
- Proponer los criterios y lineamientos que permitan dar unidad y congruencia a las acciones del Gobierno Federal en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, y asegurar y vigilar la coherencia entre los respectivos programas y la asignación de recursos para su ejecución;
- Emitir disposiciones de carácter general en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes;
- Atender los asuntos y proyectos estratégicos y de seguridad nacional en materia hídrica;
- Formular y aplicar lineamientos técnicos y administrativos para jerarquizar inversiones en obras públicas federales de infraestructura hídrica y contribuir cuando le sea solicitado por estados, Distrito Federal y municipios, con lineamientos para la jerarquización de sus inversiones en la materia;
- Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones que correspondan al ámbito federal para el aprovechamiento integral del agua, su regulación y control y la preservación de su cantidad y calidad, en los casos que correspondan o afecten a dos o más regiones hidrológico - administrativas, o que repercutan en tratados y acuerdos internacionales en cuencas transfronterizas, o cuando así lo disponga el Ejecutivo Federal, así como en los demás casos que establezca la LAN o sus reglamentos, que queden reservados para la actuación directa de la CNA en su nivel nacional;
- Apoyar, concesionar, contratar, convenir y normar las obras de infraestructura hídrica que se realicen con recursos totales o parciales de la federación o con su aval o garantía, en coordinación con otras dependencias y entidades federales, con el gobierno del Distrito Federal, con gobiernos de los estados que correspondan y, por medio de éstos, con los gobiernos de los municipios beneficiados con dichas obras, en los casos establecidos en la fracción anterior;
- Operar, conservar y mantener obras y servicios hidráulicos rurales y urbanos cuando el Titular del Ejecutivo Federal así lo disponga en casos de seguridad nacional o de carácter estratégico de conformidad con las Leyes en la materia;
- Participar en la concertación de créditos y otros mecanismos financieros, incluso sobre la participación de terceros en el financiamiento de obras y servicios, que apoyen la construcción y el desarrollo de las obras y servicios federales hidráulicos; igualmente podrá fomentar y apoyar gestiones de crédito y otros

mecanismos financieros en favor de estados, Distrito Federal y municipios conforme a sus atribuciones y a solicitud de parte;

- Fomentar y apoyar los servicios públicos urbanos y rurales de agua potable, alcantarillado, saneamiento, recirculación y reúso en el territorio nacional, para lo cual se coordinará en lo conducente con los Gobiernos de los estados, y a través de éstos, con los municipios. Esto no afectará las disposiciones, facultades y responsabilidades municipales y estatales, en la coordinación y prestación de los servicios referidos;
- Fomentar y apoyar el desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado; los de saneamiento, tratamiento y reúso de aguas; los de riego o drenaje y los de control de avenidas y protección contra inundaciones en los casos previstos en la fracción IX del presente Artículo; contratar, concesionar o descentralizar la prestación de los servicios que sean de su competencia o que así convenga con los Gobiernos Estatales y, por conducto de éstos, con los Municipales, o con terceros;
- Proponer al Titular del Poder Ejecutivo Federal el establecimiento de Distritos de Riego y en su caso, la expropiación de los bienes inmuebles correspondientes;
- Regular los servicios de riego en distritos y unidades de riego en el territorio nacional, e integrar, con el concurso de sus Organismos de Cuenca, los censos de infraestructura, los volúmenes entregados y aprovechados, así como los padrones de usuarios, el estado que guarda la infraestructura y los servicios. Esto no afectará los procesos de descentralización y desconcentración de atribuciones y actividades del ámbito federal, ni las disposiciones, facultades y responsabilidades estatales y municipales, así como de asociaciones, sociedades y otras organizaciones de usuarios de riego, en la coordinación y prestación de los servicios referidos;
- Administrar y custodiar las aguas nacionales y los bienes nacionales a que se refiere el Artículo 113 de la LAN, y preservar y controlar la calidad de las mismas, en el ámbito nacional;
- Establecer las prioridades nacionales en lo concerniente a la administración y gestión de las aguas nacionales y de los bienes nacionales inherentes a que se refiere la LAN;
- Acreditar, promover, y apoyar la organización y participación de los usuarios en el ámbito nacional, y apoyarse en lo conducente en los gobiernos estatales, para realizar lo propio en los ámbitos estatal y municipal, para mejorar la gestión del agua, y fomentar su participación amplia, informada y con capacidad de tomar decisiones y asumir compromisos, en términos de Ley;

- Expedir títulos de concesión, asignación o permiso de descarga a que se refiere la LAN y sus reglamentos, reconocer derechos y llevar el Registro Público de Derechos de Agua;
- Conciliar y, en su caso, fungir a petición de los usuarios, como árbitro en la prevención, mitigación y solución de conflictos relacionados con el agua y su gestión, en los términos de los reglamentos de la LAN;
- Analizar y resolver con el concurso de las partes que correspondan, los problemas y conflictos derivados de la explotación, uso, aprovechamiento o conservación de las aguas nacionales entre los usos y usuarios, en los casos establecidos en la fracción IX del presente Artículo;
- Celebrar convenios con entidades o instituciones extranjeras y organismos afines para la asistencia y cooperación técnica, intercambio de información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos y funciones, e intercambio y capacitación de recursos humanos especializados, bajo los principios de reciprocidad y beneficios comunes, en el marco de los convenios y acuerdos que suscriban la Secretaría de Relaciones Exteriores, y "la Secretaría", en su caso, con otros países con el propósito de fomentar la cooperación técnica, científica y administrativa en materia de recursos hídricos y su gestión integrada;
- Concertar con los interesados, en el ámbito nacional, las medidas que correspondan, con apego a la LAN y sus reglamentos, así como las demás disposiciones aplicables, cuando la adopción de acciones necesarias pudieren afectar los derechos de concesionarios y asignatarios de aguas nacionales;
- Celebrar convenios de coordinación con la Federación, el Distrito Federal, estados, y a través de éstos, con los municipios y sus respectivas administraciones públicas, así como de concertación con el sector social y privado, y favorecer, en el ámbito de su competencia, en forma sistemática y con medidas específicas, la descentralización de la gestión de los recursos hídricos en términos de Ley;
- Promover en el ámbito nacional el uso eficiente del agua y su conservación en todas las fases del ciclo hidrológico, e impulsar el desarrollo de una cultura del agua que considere a este elemento como recurso vital, escaso y de alto valor económico, social y ambiental, y que contribuya a lograr la gestión integrada de los recursos hídricos;
- Realizar periódicamente en el ámbito nacional los estudios sobre la valoración económica y financiera del agua por fuente de suministro, localidad y tipo de uso, conforme a las disposiciones que dicte la Autoridad en la materia;
- Estudiar, con el concurso de los Consejos de Cuenca y Organismos de Cuenca, los montos recomendables para el cobro de derechos de agua y tarifas de

cuenca, incluyendo el cobro por extracción de aguas nacionales, descarga de aguas residuales y servicios ambientales vinculados con el agua y su gestión, para ponerlos a consideración de las Autoridades correspondientes en términos de Ley;

- Ejercer las atribuciones fiscales en materia de administración, determinación, liquidación, cobro, recaudación y fiscalización de las contribuciones y aprovechamientos que se le destinen o en los casos que señalen las leyes respectivas, conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación;
- Promover y propiciar la investigación científica y el desarrollo tecnológico, la formación de recursos humanos, así como difundir conocimientos en materia de gestión de los recursos hídricos, con el propósito de fortalecer sus acciones y mejorar la calidad de sus servicios, para lo cual se coordinará en lo conducente con el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua;
- Proponer a la "Secretaría" las Normas Oficiales Mexicanas en materia hídrica;
- Emitir disposiciones sobre la expedición de títulos de concesión, asignación o permiso de descarga, así como de permisos de diversa índole a que se refiere la LAN;
- Emitir la normatividad a que deberán apegarse los Organismos de Cuenca en el ejercicio de sus funciones, en congruencia con las disposiciones contenidas en la LAN, incluyendo la administración de los recursos que se les destinen y verificar su cumplimiento;
- Emitir disposiciones sobre la estructuración y operación del Registro Público de Derechos de Agua a nivel nacional, apoyarlo financieramente y coordinarlo; particularmente, la CNA realizará las gestiones necesarias conforme a la Ley para operar regionalmente dicho Registro y sus funciones, a través de los Organismos de Cuenca;
- Realizar toda clase de actos jurídicos que sean necesarios para cumplir con sus atribuciones, así como aquellos que fueren necesarios para la administración de los recursos y bienes a su cargo;
- Vigilar el cumplimiento y aplicación de la LAN, interpretarla para efectos administrativos, aplicar las sanciones y ejercer los actos de autoridad en la materia que no estén reservados al Ejecutivo Federal;
- Actuar con autonomía técnica, administrativa, presupuestal y ejecutiva en el manejo de los recursos que se le destinen y de los bienes que tenga en los términos de la LAN, así como con autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señaladas en sus programas y presupuesto;

- Expedir en cada caso, respecto de los bienes de propiedad nacional a que se refiere la LAN, la declaratoria correspondiente, que se publicará en el **Diario Oficial de la Federación**;
- Expedir las declaratorias de clasificación de los cuerpos de agua nacionales a que se refiere la LAN;
- Participar en el sistema nacional de protección civil y apoyar en la aplicación de los planes y programas de carácter federal para prevenir y atender situaciones de emergencia, causadas por fenómenos hidrometeorológicos extremos;
- Definir los lineamientos técnicos en materia de gestión de aguas nacionales, cuencas, obras y servicios, para considerarlos en la elaboración de programas, reglamentaciones y decretos de vedas y reserva;
- Proponer al Titular del Poder Ejecutivo Federal la expedición de Decretos para el establecimiento, modificación o extinción de Zonas de Veda y de Zonas Reglamentadas para la Extracción y Distribución de Aguas Nacionales y para su explotación, uso o aprovechamiento, así como Declaratorias de Reserva de Aguas Nacionales y de zonas de desastre;
- Realizar las declaratorias de clasificación de zonas de alto riesgo por inundación y elaborar los atlas de riesgos conducentes;
- Coordinar el servicio meteorológico nacional y ejercer las funciones en dicha materia;
- Mantener actualizado y hacer público periódicamente el inventario de las aguas nacionales, y de sus bienes públicos inherentes y de la infraestructura hidráulica federal; clasificar las aguas de acuerdo con los usos, y elaborar balances en cantidad y calidad del agua por regiones hidrológicas y cuencas hidrológicas;
- Mejorar y difundir permanentemente en el ámbito nacional el conocimiento sobre la ocurrencia del agua en el ciclo hidrológico, la oferta y demanda de agua, los inventarios de agua, suelo, usos y usuarios y de información pertinente vinculada con el agua y su gestión, con el apoyo que considere necesario, por parte de otras instancias del orden federal, de gobiernos estatales y municipales, así como de usuarios del agua, de organizaciones de la sociedad y de particulares;
- Integrar el Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del agua, con la participación de los Organismos de Cuenca, en coordinación con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal y con los Consejos de Cuenca, y en concordancia con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

- Resolver de manera expedita las solicitudes de prórroga de concesión, asignación, permisos de descarga y de construcción que le sean presentadas en los plazos establecidos en la LAN.
- Presentar las denuncias que correspondan ante autoridades competentes cuando, como resultado del ejercicio de sus atribuciones, tenga conocimiento de actos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa en materia de aguas o a las leyes penales;
- En situaciones de emergencia, escasez extrema, o sobreexplotación, tomar las medidas necesarias, normalmente de carácter transitorio, las cuales cesarán en su aplicación cuando la CNA así lo determine, para garantizar el abastecimiento del uso doméstico y público urbano, a través de la expedición de acuerdos de carácter general; cuando estas acciones pudieren afectar los derechos de concesionarios y asignatarios de aguas nacionales, concertar con los interesados las medidas que correspondan, con apego a la LAN y sus reglamentos;
- Otorgar los apoyos técnicos que le sean solicitados por "la Procuraduría" en el ejercicio de sus facultades en materia de reparación del daño a los recursos hídricos y su medio, a ecosistemas vitales y al ambiente;

Organismos de Cuenca

La Ley establece que en el ámbito de las cuencas hidrológicas, regiones hidrológicas y regiones hidrológico - administrativas, el ejercicio de la Autoridad en la materia y la gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración de las aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, la CNA las realizará a través de Organismos de Cuenca de índole gubernamental y se apoyará en Consejos de Cuenca de integración mixta en términos de Ley, excepto en los casos previstos en la Fracción IX del Artículo 9 de la Ley.

En los reglamentos de la LAN se dispondrán mecanismos que garanticen la congruencia de la gestión de los Organismos de Cuenca con la política hídrica nacional y con el Programa Nacional Hídrico.

Los Organismos de Cuenca, en las regiones hidrológico - administrativas son unidades técnicas, administrativas y jurídicas especializadas, con carácter autónomo que la LAN les confiere, adscritas directamente al Titular de la CNA, cuyas atribuciones, naturaleza y ámbito territorial de competencia se establecen en la LAN y se detallan en sus reglamentos, y cuyos recursos y presupuesto específicos son determinados por la CNA.

Con base en las disposiciones de la LAN, la CNA organizará sus actividades y adecuará su integración, organización y funcionamiento al establecimiento de los

Organismos de Cuenca referidos, que tendrán el perfil de unidades regionales especializadas para cumplir con sus funciones. Dichos Organismos de Cuenca funcionarán armónicamente con los Consejos de Cuenca en la consecución de la gestión integrada de los recursos hídricos en las cuencas hidrológicas y regiones hidrológicas.

Los Organismos de Cuenca por su carácter especializado y atribuciones específicas que la LAN les confiere, actuarán con autonomía ejecutiva, técnica y administrativa, en el ejercicio de sus funciones y en el manejo de los bienes y recursos que se les destinen y ejercerán en el ámbito de la cuenca hidrológica o en el agrupamiento de varias cuencas hidrológicas que determine la CNA como de su competencia, las facultades establecidas en la LAN, sus Reglamentos y el Reglamento Interior de la CNA, sin menoscabo de la actuación directa por parte de la CNA cuando le competa, conforme a lo dispuesto en la Fracción IX del Artículo 9 de la LAN y aquellas al cargo del Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Cada Organismo de Cuenca estará a cargo de un Director General nombrado por el Consejo Técnico de la CNA a propuesta del Director General de ésta.

El Director General del Organismo de Cuenca, quien estará subordinado directamente al Director General de la CNA, tendrá las siguientes atribuciones:

- Dirigir y representar legalmente al Organismo de Cuenca;
- Delegar facultades en el ámbito de su competencia;
- Presentar informes que le sean solicitados por el Director General de la CNA y el Consejo Consultivo del Organismo de Cuenca;
- Emitir los actos de autoridad en la materia en su ámbito de competencia;
- Expedir los títulos de concesión, asignación y permisos de descarga;
- Las señaladas en el Artículo 12 BIS 6 de la LAN y no comprendidas en el Artículo 12 BIS 3 de la misma, y
- Las demás que se confieran al Organismo de Cuenca en la LAN y en sus reglamentos.

Cada Organismo de Cuenca contará con un Consejo Consultivo, que estará integrado por representantes designados por los Titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Energía, de Economía, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Salud y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y de la Comisión Nacional Forestal, así como de la CNA, quien lo presidirá. Asimismo, el Consejo Técnico contará con un representante designado por el Titular del Poder Ejecutivo Estatal por cada uno de los estados comprendidos en el

ámbito de competencia territorial del Organismo de Cuenca, así como del Distrito Federal cuando así corresponda. Por cada estado comprendido en el ámbito territorial referido, el Consejo Consultivo contará con un representante de las Presidencias Municipales correspondientes, para lo cual cada estado se encargará de gestionar la determinación del representante requerido. Los representantes referidos en el presente párrafo, participarán con voz y voto.

Por cada representante propietario se designará a los suplentes necesarios, con capacidades suficientes para tomar decisiones y asumir compromisos. El Director General del Organismo de Cuenca fungirá como Secretario Técnico del Consejo referido, el cual se organizará y operará conforme a las reglas que expida para tal efecto.

Además, el Consejo Consultivo contará con un representante designado de entre los representantes de los usuarios ante él o los Consejos de Cuenca existentes en la región hidrológico - administrativa que corresponda. El representante de los usuarios participará con voz, pero sin voto y contará con un suplente.

El Consejo Consultivo del Organismo de Cuenca, cuando así lo considere conveniente, podrá invitar a sus sesiones a otras dependencias y entidades de las Administraciones Públicas Federal y Estatales y a representantes de los municipios, de los usuarios y de la sociedad organizada, los cuales podrán intervenir con voz, pero sin voto.

El Consejo Consultivo de cada Organismo de Cuenca tendrá las siguientes facultades:

- Conocer y acordar la política hídrica regional por cuenca hidrológica, en congruencia con la política hídrica nacional, así como las medidas que permitan la programación hídrica y la acción coordinada entre las dependencias, entidades y organismos de las administraciones públicas federal y estatales, y a través de éstas, las municipales, que deban intervenir en materia de gestión de los recursos hídricos;
- Conocer los asuntos sobre administración del agua y sobre los bienes y recursos al cargo del Organismo de Cuenca que corresponda;
- Conocer los programas del Organismo de Cuenca, su presupuesto y ejecución y validar los informes que presente el Director General del Organismo de Cuenca;
- Proponer los términos para gestionar y concertar los recursos necesarios, incluyendo los de carácter financiero, para la consecución de los programas y acciones en materia hídrica a realizarse en el ámbito de competencia territorial del Organismo de Cuenca, para lo cual deberá coordinarse con la CNA y observar las disposiciones aplicables que dicte la autoridad en la materia y las leyes y reglamentos correspondientes, y

- Los demás que se señalen en la LAN o en sus reglamentos y las que el propio Consejo Consultivo considere necesarias para el cumplimiento de sus facultades.

La integración, estructura, organización, funcionamiento y ámbito de competencia de los Organismos de Cuenca, se establecerán en los Reglamentos de la LAN y en su caso, en el Reglamento Interior de la CNA, atendiendo a la ubicación geográfica de las cuencas hidrológicas del país, así como las disposiciones a través de las cuales se establezcan mecanismos que garanticen la congruencia de su gestión con la política hídrica nacional. Las unidades adscritas a los Organismos de Cuenca no estarán subordinadas a las unidades adscritas a la CNA en su nivel nacional, acorde con lo dispuesto en el Artículo 12 BIS 1 de la Ley.

Las disposiciones que se emitan para regular la integración, estructura, organización y funcionamiento de los Organismos de Cuenca, adicionales a las dispuestas en el Capítulo, respetando las capacidades y autonomía de los órdenes de gobierno, estarán orientadas a contar en su Consejo Consultivo para el consenso de decisiones, así como para la coordinación y concertación, con la participación de los representantes provenientes de los estados, del Distrito Federal, en su caso, y municipios comprendidos dentro del ámbito territorial de competencia del Organismo de Cuenca; asimismo, dichas disposiciones se orientarán a ampliar las facilidades de participación y asunción de compromisos por parte de los usuarios de las aguas nacionales de la cuenca o cuencas hidrológicas de que se trate, así como de grupos organizados y representativos de la sociedad.

Los recursos al cargo de los Organismos de Cuenca y las disposiciones para su manejo y rendición de cuentas serán determinados por la CNA, la cual actuará conforme a las disposiciones que establezca la Autoridad en la materia.

Los Organismos de Cuenca, de conformidad con los lineamientos que expida la CNA, ejercerán dentro de su ámbito territorial de competencia las atribuciones siguientes:

- Ejercer las atribuciones que conforme a la LAN corresponden a la autoridad en materia hídrica y realizar la administración y custodia de las aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes;
- Formular y proponer a la CNA la política hídrica regional;
- Formular y proponer a la CNA el o los Programas Hídricos por cuenca hidrológica o por acuífero, actualizarlos y vigilar su cumplimiento;
- Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones que correspondan al ámbito federal para el aprovechamiento integral del agua, su regulación y control y la preservación de su cantidad y calidad;

- Apoyar, concesionar, contratar, convenir y normar las obras de infraestructura hídrica, que se realicen con recursos totales o parciales de la federación o con su aval o garantía, en coordinación con otras dependencias y entidades federales y, por medio de los gobiernos estatales, con los gobiernos de los municipios beneficiados con dichas obras; para lo anterior observará las disposiciones que dicte la Autoridad en la materia y las correspondientes a las Leyes y reglamentos respectivos;
- Operar, conservar y mantener obras y servicios hidráulicos cuando se declaren de seguridad nacional o de carácter estratégico, cuando así lo disponga la CNA;
- Fomentar y apoyar los servicios públicos urbanos y rurales de agua potable, alcantarillado, saneamiento, recirculación y reúso, para lo cual se coordinará en lo conducente con los Gobiernos de los estados, y a través de éstos, con los municipios. Esto no afectará las disposiciones, facultades y responsabilidades estatales y municipales en la coordinación y prestación de los servicios referidos;
- Fomentar y apoyar el desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado; los de saneamiento, tratamiento y reúso de aguas; los de riego o drenaje y los de control de avenidas y protección contra inundaciones. En su caso, contratar o concesionar la prestación de los servicios que sean de su competencia o que así convenga con los Gobiernos de los estados o con terceros;
- Proponer al Director General de la CNA el establecimiento de Distritos de Riego y de Temporal Tecnificado y en su caso, la expropiación de los bienes inmuebles correspondientes;
- Regular los servicios de riego en distritos y unidades de riego conforme a las disposiciones que establezca la CNA para este efecto y llevar actualizados los censos de infraestructura, los volúmenes entregados y aprovechados, así como los padrones de usuarios, el estado que guarda la infraestructura y los servicios. Esto no afectará las disposiciones, facultades y responsabilidades estatales y municipales, así como de asociaciones, sociedades y otras organizaciones de usuarios de riego, en la coordinación y prestación de los servicios referidos;
- Preservar y controlar la calidad del agua, así como manejar las cuencas hidrológicas y regiones hidrológicas que le correspondan, en los términos de la LAN y sus reglamentos;
- Acreditar, promover y apoyar la organización de los usuarios para mejorar la explotación, uso o aprovechamiento del agua y la conservación y control de su calidad, e impulsar la participación de éstos a nivel estatal, regional, de cuenca hidrológica o de acuífero en términos de Ley;

- Expedir los títulos de concesión, asignación o permisos de descarga y de construcción, reconocer derechos y operar el Registro Público de Derechos de Agua en su ámbito geográfico de acción;
- Conciliar y, en su caso, fungir a petición de los usuarios, de los Consejos de Cuenca, o de los estados, como árbitro en la prevención, mitigación y solución de conflictos relacionados con el agua y su gestión, en los términos de los reglamentos de la LAN;
- Promover en coordinación con Consejos de Cuenca, gobiernos de los estados, organizaciones ciudadanas o no gubernamentales, asociaciones de usuarios y particulares, el uso eficiente del agua y su conservación en todas las fases del ciclo hidrológico, e impulsar una cultura del agua que considere a este elemento como un recurso vital, escaso y de alto valor económico, social y ambiental y que contribuya a lograr la gestión integrada de los recursos hídricos;
- Fungir, en caso que así lo disponga la CNA, como instancia financiera especializada del sector agua en su ámbito territorial de competencia, acorde con las disposiciones que dicte la autoridad en la materia y las leyes y reglamentos correspondientes;
- Instrumentar y operar el Sistema Financiero del Agua en la cuenca o cuencas que correspondan conforme a las disposiciones que dicte la Autoridad en la materia y las leyes y reglamentos correspondientes;
- Realizar periódicamente los estudios sobre la valoración económica y financiera del agua por fuente de suministro, localidad y tipo de uso, para apoyar el diseño de tarifas de cuenca y derechos de agua, incluyendo extracción del agua, descarga de aguas residuales y servicios ambientales, así como para difundir tales resultados en la región hidrológica que corresponda, para mejorar el conocimiento de precios y costos del agua y fortalecer la cultura de pago por la gestión y los servicios del agua, y por la protección de ecosistemas vitales vinculados con el agua; lo anterior lo realizará conforme a las disposiciones que dicte la Autoridad en la materia;
- Estudiar y proponer, con el concurso de los Consejos de Cuenca, los montos recomendables para el cobro de los derechos de agua y tarifas de cuenca, incluyendo el cobro por extracción de aguas nacionales, descarga de aguas residuales y servicios ambientales vinculados con el agua y su gestión, con base en las disposiciones establecidas en la Fracción XXVIII del Artículo 9 de la LAN;
- Instrumentar y operar los mecanismos necesarios para la recaudación de los derechos en materia de agua, conforme a las disposiciones fiscales vigentes;
- Bajo la coordinación y supervisión de la CNA, participar en lo conducente en el ejercicio de las atribuciones fiscales en materia de administración,

determinación, liquidación, cobro, recaudación y fiscalización de las contribuciones y aprovechamientos que se le destinen o en los casos que señalen las leyes respectivas, conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación;

- Realizar toda clase de actos jurídicos que sean necesarios para cumplir con sus fines, así como aquellos que fueren necesarios para la gestión de las aguas nacionales, incluyendo su administración y de sus bienes públicos inherentes, así como de los demás bienes y recursos a su cargo;
- Vigilar el cumplimiento de la LAN, aplicar las sanciones que le correspondan y ejercer los actos de autoridad en materia de agua y su gestión que correspondan al ámbito federal y que no estén reservados al Ejecutivo Federal o a la CNA;
- Actuar, conforme a su naturaleza y carácter especializado que la LAN les confiere, con autonomía técnica, administrativa y jurídica en el manejo de los recursos que se le destinen y de los bienes que tenga en los términos de la LAN, y actuar con autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señaladas en sus programas y presupuesto, observando lo dispuesto en el presente Artículo, en los Artículos 9 Fracción XXXIII, 12 Fracción X, 12 BIS 1, 12 BIS 2, 12 BIS 3 y 12 BIS 4, y en las demás disposiciones aplicables contenidas en la LAN y en sus reglamentos;
- Participar en el sistema nacional de protección civil y apoyar en la aplicación de los planes y programas de carácter federal para prevenir y atender situaciones de emergencia, causadas por fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios;
- Proponer al Director General de la CNA los proyectos de Reglamentos para la Extracción y Distribución de Aguas Nacionales y su explotación, uso o aprovechamiento; Decretos de Zonas de Veda y de Zonas Reglamentadas; y Declaratorias de Reserva de Aguas Nacionales;
- Mantener actualizado y hacer público periódicamente el inventario de las aguas nacionales, y de sus bienes públicos inherentes y de la infraestructura hidráulica federal; la clasificación de las aguas de acuerdo con los usos, y la elaboración de balances hidrológicos por regiones hidrológicas y cuencas hidrológicas en cantidad y calidad de las aguas;
- Mejorar y difundir permanentemente el conocimiento sobre la ocurrencia del agua en el ciclo hidrológico, la oferta y demanda de agua, los inventarios de agua, suelo, usos y usuarios y de información pertinente vinculada con el agua y su gestión, con el apoyo que considere necesario por parte de otras instancias del orden federal, de gobiernos de los estados y de los municipios, así como de usuarios del agua, de organizaciones de la sociedad y de particulares;

- Integrar el Sistema Regional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del agua, en coordinación con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, cuando corresponda, y con los Consejos de Cuenca, y en concordancia con lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
- Resolver de manera expedita las solicitudes de prórroga de concesión, asignación o permiso de descarga que le sean presentadas en los plazos establecidos en la LAN;
- Presentar las denuncias que correspondan ante autoridades competentes cuando, como resultado del ejercicio de sus atribuciones, tenga conocimiento de actos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa en materia de aguas o a las leyes penales;
- Regular la transmisión de los derechos de agua, y
- Realizar las demás que señalen las disposiciones legales o reglamentarias.

Consejos de Cuenca

La CNA, previo acuerdo de su Consejo Técnico, establecerá Consejos de Cuenca, órganos colegiados de integración mixta, conforme a la Fracción XV del Artículo 3 de la LAN. La coordinación, concertación, apoyo, consulta y asesoría referidas en la mencionada fracción están orientadas a formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca, así como las demás que se establecen en este Capítulo y en los Reglamentos respectivos. Los Consejos de Cuenca no están subordinados a la CNA o a los Organismos de Cuenca.

Los Consejos de Cuenca considerarán la pluralidad de intereses, demandas y necesidades en la cuenca o cuencas hidrológicas que correspondan.

Cada Consejo de Cuenca contará con un Presidente, un Secretario Técnico y vocales, con voz y voto, que representen a los tres órdenes de gobierno, usuarios del agua y organizaciones de la sociedad, conforme a lo siguiente:

| Vocales | Proporción de Representación |
|---|--|
| Representantes del Gobierno Federal | Los que resulten conforme a la Fracción IV del Artículo 13 BIS 2 |
| Representantes de los Gobiernos Estatales y Municipales conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca hidrológica | Cuando más 35% |

| | |
|--|--------------|
| Representantes de Usuarios en diferentes usos y Organizaciones Ciudadanas o No Gubernamentales | Al menos 50% |
|--|--------------|

El Presidente del Consejo de Cuenca será designado conforme lo establezcan las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento de esta instancia y tendrá voz y voto de calidad. El Director General del Organismo de Cuenca fungirá como Secretario Técnico del Consejo de Cuenca, quien tendrá voz y voto.

Para los fines del presente Capítulo, los organismos prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento son considerados como usuarios.

Los Consejos de Cuenca se establecerán por cada cuenca hidrológica o grupo de cuencas hidrológicas que determine la CNA, lo que constituirá su delimitación territorial.

Los Consejos de Cuenca, con apego a la LAN y sus reglamentos, establecerán sus reglas generales de integración, organización y funcionamiento.

El Consejo de Cuenca contará al menos con cuatro órganos para su funcionamiento:

A. La Asamblea General de Usuarios: la cual estará integrada por los representantes de los usuarios del agua de los diferentes usos y de las organizaciones de la sociedad; contará con un Presidente de Asamblea y un Secretario de Actas, quienes serán electos de entre sus miembros por los propios asambleístas conforme a las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca.

La Asamblea General de Usuarios funcionará con la periodicidad, sesiones y participantes que determinen las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca.

Las disposiciones para determinar la participación de los usuarios del agua de los diferentes usos por estado en el contexto de la cuenca hidrológica o región hidrológica y de las organizaciones de la sociedad ante la Asamblea General de Usuarios, estarán contenidas en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca correspondiente, las cuales considerarán la representatividad de los usos en la cuenca hidrológica o región hidrológica.

La Asamblea General de Usuarios tendrá las siguientes funciones:

1.- Discutir las estrategias, prioridades, políticas, líneas de acción y criterios, para ser considerados en la planeación de corto, mediano y largo plazo de la cuenca hidrológica;

2.- Conocer los asuntos relativos a la explotación, uso y aprovechamiento del agua; la concesión, asignación y permisos de descarga; la contaminación y tratamiento del agua; la construcción de obras hidráulicas, y los demás aspectos relativos a la gestión

integrada de los recursos hídricos, propuestos por los representantes de los usuarios del agua de los diferentes usos;

3.- Coadyuvar con el Consejo de Cuenca en la vigilancia del cumplimiento del Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica;

4.- Nombrar sus representantes que fungirán con el carácter de vocales en el seno del Consejo de Cuenca;

5.- Definir la posición de los usuarios del agua de los distintos usos y de las organizaciones de la sociedad, en relación con los asuntos que elevará la Asamblea General al Consejo de Cuenca.

B. El Comité Directivo del Consejo de Cuenca: Integrado por el Presidente y Secretario Técnico del Consejo de Cuenca.

C. La Comisión de Operación y Vigilancia del Consejo de Cuenca: De la cual depende un Grupo Técnico de Trabajo Mixto y Colegiado, el cual se encargará del seguimiento y evaluación del desempeño del Consejo de Cuenca, grupos de trabajo específicos y otros órganos especializados que requiera el Consejo de Cuenca para el mejor cumplimiento de su objeto, y

D. La Gerencia Operativa: Con funciones internas de carácter técnico, administrativo y jurídico.

Para el ejercicio de sus funciones, los Consejos de Cuenca se auxiliarán de las Comisiones de Cuenca -cuyo ámbito de acción comúnmente es a nivel de subcuenca o grupo de subcuencas correspondientes a una cuenca hidrológica en particular-, de los Comités de Cuenca -cuyo ámbito de acción regularmente corresponde a nivel de microcuenca o grupo de microcuencas de una subcuenca específica- y de los Comités Técnicos de Aguas del Subsuelo o Subterráneas -que desarrollan sus actividades en relación con un acuífero o grupo de acuíferos determinados- que sean necesarios.

Al igual que los Consejos de Cuenca, las Comisiones de Cuenca, Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas del Subsuelo o Subterráneas, son órganos colegiados de integración mixta, y no están subordinados a la CNA o a los Organismos de Cuenca.

La naturaleza y disposiciones generales para la creación, integración y funcionamiento de las comisiones de cuenca, comités de cuenca y comités técnicos de aguas subterráneas, se establecerán en los reglamentos de la LAN. Las características particulares de dichas comisiones y comités quedarán asentadas en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento de dicho Consejo.

Los Consejos de Cuenca se organizarán y funcionarán de acuerdo con lo establecido en la LAN, sus Reglamentos, en las disposiciones que emita la CNA, y en las Reglas

Generales de Integración, Organización y Funcionamiento que cada Consejo de Cuenca adopte, conforme a los siguientes lineamientos generales:

- Los usuarios del agua que participen como vocales en los Consejos de Cuenca serán electos en la Asamblea General de Usuarios, y provendrán de las organizaciones de usuarios del agua a nivel nacional de los distintos usos acreditadas ante la CNA, así como de las organizaciones de usuarios del agua por cada estado de los distintos usos en la cuenca hidrológica o región hidrológica de que se trate, en un número que asegure proporcionalidad en la representación de los usos y permita el eficaz funcionamiento de dichos Consejos de Cuenca y en apego a lo dispuesto en el Artículo 13 BIS de la LAN; la designación de suplentes será también prevista por la propia Asamblea; la representatividad de cada uso por estado se determinará en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca;
- Los gobiernos estatales con territorio dentro de la cuenca hidrológica, estarán representados por sus respectivos Titulares del Poder Ejecutivo Estatal, quienes fungirán con carácter de vocales; podrán designar un suplente, preferentemente con nivel de Secretario o similar;
- Los gobiernos municipales con territorio dentro de la cuenca, estarán representados conforme se determine en cada estado. El número total de vocales correspondientes a los municipios deberá apegarse a lo dispuesto en el Artículo 13 BIS. La distribución de vocalías municipales se determinará en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del propio Consejo de Cuenca. Los vocales propietarios municipales serán Presidentes Municipales y podrán designar un suplente, preferentemente con nivel de regidor o similar;
- El Gobierno Federal contará con vocales representantes designados por las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Energía; Economía; Salud; y Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Los vocales propietarios del Gobierno Federal podrán designar un suplente, con nivel de Director General o de la más elevada jerarquía regional;
- Las organizaciones de la sociedad, incluyendo organizaciones ciudadanas o no gubernamentales, colegios y asociaciones de profesionales, empresarios, y otros grupos organizados vinculados con la explotación, uso, aprovechamiento o conservación, preservación y restauración de las aguas de la cuenca hidrológica y del o los acuíferos subyacentes, también participarán en las actividades de los Consejos de Cuenca en el número de vocales, tanto propietarios como los suplentes respectivos, que se apegue a lo dispuesto en el Artículo 13 BIS de la LAN y en la calidad que se determine en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del propio Consejo de Cuenca;

- A través de los vocales usuarios que tenga designados, la Asamblea General de la Cuenca canalizará sus recomendaciones al Consejo de Cuenca y a través de éste, al Organismo de Cuenca que corresponda, y
- Los Consejos de Cuenca tendrán la delimitación territorial que defina la CNA respecto de los Organismos de Cuenca.

Los Consejos de Cuenca tendrán a su cargo:

- Contribuir a la gestión integrada de los recursos hídricos en la cuenca o cuencas hidrológicas respectivas, contribuir a reestablecer o mantener el equilibrio entre disponibilidad y aprovechamiento de los recursos hídricos, considerando los diversos usos y usuarios, y favorecer el desarrollo sustentable en relación con el agua y su gestión;
- Concertar las prioridades de uso del agua con sus miembros y con el Organismo de Cuenca que corresponda conforme a lo dispuesto en el Párrafo Tercero del Artículo 22 de la LAN. En todos los casos tendrá prioridad el uso doméstico y el público urbano;
- Conocer y difundir los lineamientos generales de política hídrica nacional, regional y por cuenca, y proponer aquellos que reflejen la realidad del desarrollo hídrico a corto, mediano y largo plazos, en el ámbito territorial que corresponda al Consejo de Cuenca;
- Participar en la definición de los objetivos generales y los criterios para la formulación de los programas de gestión del agua de la cuenca en armonía con los criterios generales de la programación hídrica nacional;
- Promover la participación de las autoridades estatales y municipales y asegurar la instrumentación de los mecanismos de participación de los usuarios de la cuenca y las organizaciones de la sociedad, en la formulación, aprobación, seguimiento, actualización y evaluación de la programación hídrica de la cuenca o cuencas de que se trate en los términos de ley;
- Desarrollar, revisar, conseguir los consensos necesarios y proponer a sus miembros, con la intervención del Organismo de Cuenca competente conforme a sus atribuciones, el proyecto de Programa Hídrico de la Cuenca, que contenga las prioridades de inversión y subprogramas específicos para subcuencas, microcuencas, acuíferos y ecosistemas vitales comprendidos en su ámbito territorial, para su aprobación, en su caso, por la Autoridad competente y fomentar su instrumentación, seguimiento, evaluación de resultados y retroalimentación;

- Promover la coordinación y complementación de las inversiones en materia hídrica que efectúen los gobiernos de los estados, Distrito Federal y municipios en el ámbito territorial de las subcuencas y acuíferos, y apoyar las gestiones necesarias para lograr la concurrencia de los recursos para la ejecución de las acciones previstas en la programación hídrica;
- Participar en el análisis de los estudios técnicos relativos a la disponibilidad y usos del agua; el mejoramiento y conservación de su calidad; su conservación y la de los ecosistemas vitales vinculados con ésta; y la adopción de los criterios para seleccionar los proyectos y obras hidráulicas que se lleven a cabo en la cuenca o cuencas hidrológicas;
- Coadyuvar al desarrollo de la infraestructura hidráulica y los servicios de agua para uso doméstico, público urbano y agrícola, incluyendo el servicio ambiental;
- Contribuir al saneamiento de las cuencas, subcuencas, microcuencas, acuíferos y cuerpos receptores de aguas residuales para prevenir, detener o corregir su contaminación;
- Contribuir a la valoración económica, ambiental y social del agua;
- Colaborar con el Organismo de Cuenca en la instrumentación eficiente del Sistema Financiero del Agua en su ámbito territorial, con base en las disposiciones establecidas por la Autoridad en la materia;
- Apoyar los programas de usuario del agua - pagador, y de contaminador - pagador; impulsar las acciones derivadas del establecimiento de zonas reglamentadas, de zonas de veda y de zonas de reserva; y fomentar la reparación del daño ambiental en materia de recursos hídricos y de ecosistemas vitales en riesgo;
- Apoyar el financiamiento de la gestión regional del agua y la preservación de los recursos de la cuenca, incluyendo ecosistemas vitales;
- Coadyuvar en el desarrollo de los estudios financieros que lleven a cabo los Organismos de Cuenca, para proponer los montos de las contribuciones de los usuarios en apoyo al financiamiento de los programas de los órganos referidos para la gestión regional del agua y la conservación de los recursos hídricos y de ecosistemas vitales; para lo anterior se estará a lo dispuesto por la Autoridad en la materia;
- Conocer oportuna y fidedignamente la información y documentación referente a la disponibilidad en cantidad y calidad, los usos del agua y los derechos registrados, así como los tópicos y parámetros de mayor relevancia en materia de recursos hídricos y su gestión, con apoyo en el Organismo de Cuenca respectivo y sus sistemas integrados de monitoreo e información; difundir

ampliamente entre sus miembros y la sociedad de la cuenca o cuencas que corresponda, la información y documentación referida, enriquecida con las orientaciones y determinaciones a las que arribe dicho Consejo de Cuenca;

- Impulsar el uso eficiente y sustentable del agua, y en forma específica, impulsar el reúso y la recirculación de las aguas;
- Participar en el mejoramiento de la cultura del agua como recurso vital y escaso, con valor económico, social y ambiental;
- Colaborar con la Autoridad en la materia para la prevención, conciliación, arbitraje, mitigación y solución de conflictos en materia de agua y su gestión;
- Integrar comisiones de trabajo para plantear soluciones y recomendaciones sobre asuntos específicos de administración de las aguas, desarrollo de infraestructura hidráulica y servicios respectivos, uso racional del agua, preservación de su calidad y protección de ecosistemas vitales;
- Auxiliar a la CNA en la vigilancia de los aprovechamientos de aguas superficiales y subterráneas, mediante la definición de los procedimientos para la intervención de los usuarios y sus organizaciones, en el marco de la LAN y sus reglamentos;
- Conocer los acreditamientos que otorgue la CNA en el ámbito federal a organizaciones de usuarios constituidas para la explotación, uso y aprovechamiento del agua, y reconocer cuando proceda a dichas organizaciones como órganos auxiliares del Consejo de Cuenca;
- Promover, con el concurso del Organismo de Cuenca competente, el establecimiento de comisiones y comités de cuenca y comités técnicos de aguas del subsuelo; conseguir los consensos y apoyos necesarios para instrumentar las bases de organización y funcionamiento de estas organizaciones y reconocerlas como órganos auxiliares del Consejo de Cuenca cuando sea procedente;
- Participar o intervenir en los demás casos previstos en la Ley y en sus correspondientes reglamentos, y
- Otras tareas que le confiera su Asamblea General, con apego a las disposiciones de la LAN y sus reglamentos.

Conforme a lo dispuesto a la LAN y sus reglamentos, la CNA, a través de los Organismos de Cuenca, consultará con los usuarios y con las organizaciones de la sociedad, en el ámbito de los Consejos de Cuenca, y resolverá las posibles limitaciones temporales a los derechos de agua existentes para enfrentar situaciones de emergencia, escasez extrema, desequilibrio hidrológico, sobreexplotación, reserva,

contaminación y riesgo o se comprometa la sustentabilidad de los ecosistemas vitales; bajo el mismo tenor, resolverá las limitaciones que se deriven de la existencia o declaración e instrumentación de zonas reglamentadas, zonas de reserva y zonas de veda. En estos casos tendrán prioridad el uso doméstico y el público urbano.

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

Para los fines de la LAN y sus reglamentos, son atribuciones de la PROFEPA:

- Formular denuncias y aplicar sanciones que sean de su competencia;
- Sustanciar y resolver los procedimientos y recursos administrativos de su competencia, en los términos de la LAN y sus disposiciones reglamentarias;
- Imponer las medidas técnicas correctivas y de seguridad que sean de su competencia en los términos de la LAN y de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;
- Promover las acciones para la reparación o compensación del daño ambiental a los ecosistemas asociados con el agua en los términos de la LAN y de las demás disposiciones jurídicas aplicables;
- Solicitar ante la CNA o el Organismo de Cuenca que corresponda conforme a lo dispuesto en la Fracción IX del Artículo 9 de la LAN, conforme a sus respectivas competencias, la cancelación de los permisos de descarga, y
- Las demás que señalen las disposiciones legales y reglamentarias para el cumplimiento del objeto de la LAN.

Margo Legal y Normativo Estatal

La legislación local en materia urbana

La Ley General introdujo en nuestro lenguaje legal tres instituciones fundamentales: el régimen de concurrencia y coordinación de los tres niveles de gobierno para regular el fenómeno urbano; un sistema de planes de desarrollo urbano que orientan y a los cuales se ajustan las acciones de fundación, crecimiento, mejoramiento y conservación de los centros de población; y por último, derivado de estos planes, un régimen de regulación a la propiedad, es decir, una serie de limitantes y modalidades al uso, disfrute y disposición de la propiedad urbana, consecuentes con los propósitos de planeación urbana.

Para establecer el régimen de concurrencia y coordinación aludido, se ordenaba como contenido fundamental de la Ley General, el que las legislaturas de los Estados expidieran sus respectivas leyes locales en la materia, con arreglo a los contenidos y principios que la misma apuntaba.

En este sentido, las Legislaturas de los Estados expidieron a partir de 1977 sus respectivas leyes de Desarrollo Urbano y/o Asentamientos Humanos. En general, estas leyes señalaron las normas para ordenar y regular la planeación, fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en sus respectivos estados y establecer las normas para regular el aprovechamiento de la propiedad en los centros de población, mediante la determinación de los usos, destinos, reservas y provisiones de áreas y predios.

Dichas leyes fijaban una serie de atribuciones y competencias a favor del Ejecutivo Estatal y de los Ayuntamientos: a los primeros el aprobar los diversos planes de desarrollo urbano y expedir las declaratorias de usos, destinos y reservas (excepto Estado de México y Jalisco) y a los Ayuntamientos se asignaban funciones promotoras y propositivas.

Estas leyes de Desarrollo Urbano, señalaban también, un amplio catálogo de planes de desarrollo, conforme a los cuales se ajustarían las acciones urbanas; Nacional, Estatal, Municipal, de Zonas Conurbadas, Interestatales e Intermunicipales, Regionales, Subregionales, de Centros de Población, Parciales y Sectoriales.

Esta distribución de competencias y este sistema de planes de desarrollo, serán transformados radicalmente con las Reformas Constitucionales de 1982, que más adelante mencionaremos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 24 de diciembre de 1976 estableció las bases organizativas de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, disponiendo el agrupamiento por sectores de las diferentes entidades públicas.

En el nivel Federal, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas asignándose, entre otras atribuciones: las de formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país; planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional; promover el desarrollo de la comunidad; y formular y conducir los programas de vivienda y de urbanismo.

Asimismo, en 1977 se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, cuyo objetivo fundamental fue actuar como instrumento de coordinación, comunicación y colaboración, de las diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que concurran a ella, a efecto de que la política de asentamientos humanos fuera compatible con las demás políticas sectoriales del Gobierno Federal, así como para promover la ejecución del Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

Por último, es importante señalar que en los niveles estatales y municipales, las administraciones públicas locales han fortalecido su organización administrativa a partir de la promulgación de sus leyes de desarrollo urbano. Para tales efectos, se han establecido, entre otras entidades públicas, Secretarías y/o Direcciones Generales de Planeación y Urbanización, Comisiones Consultivas de Planeación Urbana, Comités Municipales de Desarrollo Urbano, Consejos de Colaboración Municipal para Obras y Servicios Públicos y Juntas de Vecinos.

Código Urbano para el Estado de Jalisco

El Código señala que son autoridades las siguientes:

- El Congreso del Estado;
- El Gobernador del Estado;
- El Registro Público de la Propiedad;
- Los ayuntamientos;
- Los presidentes municipales; y
- La Procuraduría de Desarrollo Urbano;

Es necesario recordar que el Gobernador del Estado puede ejercer sus facultades directamente o a través de la Secretaría, sus dependencias y unidades administrativas. Los ayuntamientos y los presidentes municipales, también pueden ejercer sus facultades directamente o mediante los titulares de las áreas de desarrollo urbano de las dependencias municipales.

Autoridades y competencias

En este tema el Código establece que al **Congreso del Estado** le corresponden entre otras, las siguientes funciones:

- Decretar la fundación de centros de población.
- Verificar el registro y control de las áreas de cesión para destinos, que se deben aportar e integrar como bienes del dominio público al patrimonio municipal.

- Aprobar la delimitación, y hacer la declaratoria de las áreas y regiones metropolitanas.
- Designar al Procurador de Desarrollo Urbano.
- Verificar el cumplimiento del Código.
- Establecer procedimientos de auditoría administrativa para verificar la observancia de los programas y planes de desarrollo urbano y su zonificación, por parte de las autoridades municipales y en general, el cumplimiento de las normas de zonificación y los procedimientos previstos en este ordenamiento.

El **Gobernador del Estado** cuenta con las siguientes facultades, entre otras:

- Establecer las políticas generales a las se sujetará la ordenación y regulación del desarrollo urbano en el territorio del Estado.
- Promover ante el Congreso del Estado la fundación de nuevos centros de población.
- Aprobar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.
- Publicar en el Periódico Oficial los planes de desarrollo urbano aprobados y ordenar su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.
- Convenir con los Ayuntamientos que la Secretaría asuma de manera total o parcial, las funciones técnicas que les corresponden al Municipio y ejecutar obras públicas municipales, cuando carezcan de los órganos administrativos correspondientes o la complejidad de los asuntos lo requiera.
- Participar en la instrumentación de la política integral de suelo urbano y reservas territoriales, que establece la Ley General de Asentamientos Humanos.
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana como acción de mejoramiento.
- Establecer medidas para evitar la proliferación de asentamientos irregulares.
- Hacer la propuesta de delimitación de las regiones metropolitanas.
- Realizar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
- Promover ante el Ejecutivo Federal la expropiación de tierras ejidales o comunales para la ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano y vivienda o la constitución de reservas territoriales.
- Establecer las medidas necesarias tendientes a desalentar la especulación de predios y fincas, contraria al interés social.
- Promover la oferta de terrenos y edificaciones, especialmente los destinados a vivienda popular y de interés social, con participación de los sectores social y privado.
- Promover la participación ciudadana y vecinal en la elaboración, ejecución, evaluación y revisión de los programas y planes de desarrollo urbano del Estado.
- Promover la participación ciudadana y vecinal para concertar la realización de obras de utilidad pública.
- Aplicar las sanciones administrativas por violación de las disposiciones legales relativas al registro, control y ejecución de los programas y planes de desarrollo urbano en el Estado y la zonificación;

- Resolver el recurso administrativo previsto por el Código, y
- Expedir reglamentos en todos los aspectos del Código que no estén encomendados expresamente a los ayuntamientos.

De conformidad con lo establecido por el Código, **la Secretaría** es la dependencia de la Administración Pública Estatal que tiene a su cargo ejecutar la política del Gobierno del Estado en el sector de desarrollo urbano. Sus atribuciones, entre otras, son las siguientes:

- Realizar investigaciones y establecer mecanismos de difusión y comunicación para la mejor elaboración del Programa Estatal de Desarrollo Urbano y de los programas y planes municipales de desarrollo urbano.
- Concentrar y administrar la información geográfica y estadística vinculada al desarrollo urbano en los ámbitos estatal, regional y municipal para el Sistema de Información Territorial del Estado de Jalisco.
- Solicitar asesoría y apoyo técnico a las dependencias de la Administración Pública Federal, para la elaboración de los programas y planes de desarrollo urbano estatal y municipales.
- Promover investigaciones académicas.
- Elaborar el proyecto de Programa Estatal de Desarrollo Urbano.
- Participar en forma conjunta con los ayuntamientos en la formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y revisión de los planes regionales de integración urbana;
- Proponer mecanismos de coordinación con la autoridad catastral, para integrar la información derivada de los diversos programas y planes de desarrollo urbano y la zonificación de los centros de población.
- Facilitar la información catastral para elaborar, aplicar y revisar los mismos programas y planes y la zonificación.
- Difundir los programas estatales y municipales de desarrollo urbano y facilitar su consulta pública.
- Promover acciones de información y capacitación relacionadas con la ejecución y supervisión de acciones en materia de desarrollo urbano y vivienda.
- Apoyar a los ayuntamientos en la elaboración de sus programas y planes municipales.
- Auxiliar a los ayuntamientos en la ejecución de obras.
- Auxiliar a los ayuntamientos en la determinación y aplicación de medidas de seguridad.
- Asumir de manera total o parcial las funciones técnicas que le corresponden al Municipio y ejecutar obras públicas municipales.
- Participar en la elaboración y revisión de los convenios y contratos que celebre el Gobierno del Estado con personas, instituciones o grupos del sector privado y social, para concertar acciones previstas en los programas y planes de desarrollo urbano del Estado.

- Dictaminar, en caso de controversia, a fin de precisar los predios incluidos en las áreas y zonas que se clasifiquen y establezcan en los programas y planes de desarrollo urbano.
- Definir los criterios técnicos para la ubicación de los inmuebles destinados a oficinas y servicios públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.
- Solicitar a la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable los estudios y dictámenes de impacto ambiental necesarios en toda autorización, permiso o licencia de construcción o de realización de cualquier obra de la entidad.
- Realizar los trabajos de construcción, adaptación, restauración y conservación de los inmuebles de propiedad estatal y de aquellos de relevante valor artístico o histórico, integrando los proyectos y realizando los estudios previos que se requieran, de acuerdo a las normas y criterios técnicos establecidos, satisfaciendo en los casos que proceda, los requisitos que establece la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.
- Proponer al Titular del Poder Ejecutivo y a los ayuntamientos acciones para conservar y mejorar el patrimonio inmobiliario del Estado.
- Establecer las normas de calidad que deberán observarse en el diseño y ejecución de obras de infraestructura y equipamiento urbano.
- Señalar las bases para determinar el monto de las indemnizaciones convencionales, en los casos de expropiación de bienes de propiedad privada por causa de utilidad pública.
- Apoyar a la Procuraduría General de Justicia del Estado, en los juicios sobre determinación del monto de las indemnizaciones legales, en los términos de la Ley de Expropiación de Bienes Muebles e Inmuebles de Propiedad Privada.
- Participar en la elaboración, ejecución, control, evaluación y revisión de los planes parciales de desarrollo urbano que se expidan para la utilización parcial o total de la reserva territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica.
- Participar en la elaboración y ejecución de los programas y planes parciales de desarrollo urbano que se implementen, con el propósito de regularizar la tenencia de la tierra urbana como acción de mejoramiento, a fin de resolver los problemas generados por los asentamientos irregulares existentes y establecer medidas para evitar su proliferación.
- Instrumentar las acciones para que el Gobierno del Estado ejerza el derecho de preferencia en lo relativo a predios comprendidos en las áreas de reservas.
- Promover la realización de obras y la prestación de servicios públicos a nivel estatal o intermunicipal, mediante la elaboración de proyectos y estudios técnicos que comprendan especificaciones y presupuestos.
- Opinar en materia de financiamiento de obras, bases de empréstitos y contratos que provengan de otros órganos de planeación de la Administración Pública Estatal.
- Realizar las obras de infraestructura y equipamiento previstas en los planes regionales de integración urbana.
- Supervisar, mediante inspección técnica, el cumplimiento exacto del Código.

- Determinar las infracciones y calificar las sanciones y medidas de seguridad que compete aplicar al Gobernador del Estado o sean de su propia competencia.
- Tramitar y resolver el recurso administrativo previsto en el Código, cuando el mismo se haya interpuesto en contra de resoluciones emanadas de autoridades estatales.

El Código atribuye al **Registro Público de la Propiedad** las siguientes funciones:

- Integrar y operar el registro de los programas o planes de desarrollo urbano, la zonificación que se establezca en los mismos programas o planes.
- Inscribir los actos y resoluciones, una vez que han sido publicados y entrado en vigor;
- Expedir el certificado sobre la existencia o inexistencia de las determinaciones de usos, destinos y reserva, como también respecto de todos aquellos actos o resoluciones en materia de desarrollo urbano que deban inscribirse.

El Código determina que son atribuciones de los **Municipios**, entre otras, las siguientes:

- Formular, aprobar, administrar, ejecutar, evaluar y revisar el Programa Municipal de Desarrollo Urbano, los planes de desarrollo urbano de centros de población y los planes parciales de desarrollo urbano.
- Asegurar la congruencia de los programas y planes con el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y los planes regionales.
- Formular y aprobar la zonificación de los centros de población en los programas y planes de desarrollo urbano respectivos.
- Administrar la zonificación urbana de los centros de población, contenida en los programas y planes de desarrollo urbano.
- Dar difusión al Programa Municipal de Desarrollo Urbano y a los planes derivados del mismo.
- Proponer la fundación de centros de población.
- Fijar o modificar los límites de los centros de población.
- Participar, en forma coordinada con el Gobierno del Estado para formular, aprobar, ejecutar, controlar, evaluar y revisar, los planes regionales de integración urbana.
- Participar en el ordenamiento y regulación de las áreas o regiones metropolitanas que incluyan centros de población de su territorio.
- Solicitar al Gobierno del Estado el apoyo necesario.
- Solicitar a la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable los estudios y dictámenes de impacto ambiental necesarios en toda autorización, permiso o licencia de construcción o de realización de cualquier obra en el municipio.
- Solicitar a la Secretaría, la asesoría y apoyo técnico que requiera, para elaborar sus programas y planes de desarrollo urbano, aplicarlos, controlarlos, evaluarlos y revisarlos.

- Celebrar los convenios que apoyen los objetivos y prioridades propuestos en los programas y planes de desarrollo urbano que se ejecuten en su territorio municipal.
- Convenir con el Titular del Poder Ejecutivo que la Secretaría desempeñe de manera total o parcial, las funciones técnicas que le corresponden y ejecute obras públicas municipales, cuando carezca de los órganos administrativos correspondientes o la complejidad de los asuntos lo requiera.
- Coordinarse y asociarse con otros municipios de la Entidad para el cumplimiento de los programas y planes de desarrollo urbano.
- Coordinar las políticas y prácticas catastrales con el programa y los planes municipales de desarrollo urbano.
- Asociarse con otros entes públicos o con particulares para coordinar y concertar la realización de obras de utilidad social.
- Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.
- Expedir el dictamen de usos y destinos, referidos a la zonificación del centro de población, área y zona donde se localice el predio, a efecto de certificar la utilización de los predios y fincas.
- Expedir el dictamen de trazo, usos y destinos específicos, referidos a la zonificación del centro de población, área y zona donde se localice el predio.
- Otorgar o negar las autorizaciones o licencias para ejecutar obras y acciones urbanísticas.
- Acordar la recepción de obras de urbanización.
- A propuesta del urbanizador, aceptar las áreas de cesión para destinos y el equipamiento correspondiente, de acuerdo con el plan de desarrollo urbano de centro de población.
- Expedir el certificado de habitabilidad.
- Autorizar la adquisición o promover la expropiación de los predios y fincas que se requieran para ejecutar obras de urbanización y edificación.
- Intervenir en la regularización de la tenencia del suelo, a fin de resolver los problemas generados por los asentamientos irregulares existentes y establecer medidas para evitar su proliferación.
- Participar en la creación y administración de las reservas territoriales.
- Ejercer el derecho de preferencia que corresponde al ayuntamiento en lo relativo a predios comprendidos en las áreas de reservas.
- Elaborar, aprobar, ejecutar, controlar, evaluar y revisar, en forma coordinada con el Gobierno del Estado, los planes parciales de desarrollo urbano que se expidan para la utilización parcial o total de la reserva territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica.
- Aplicar las medidas necesarias para desalentar la especulación respecto de predios y fincas, contraria al interés social.
- Promover inversiones y acciones que tiendan a conservar, mejorar y regular el crecimiento de los centros de población.
- Otorgar facilidades administrativas a las acciones de vivienda.
- Promover y participar en la constitución y funcionamiento del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y apoyarlo en sus actividades.

- Promover y participar en la constitución y funcionamiento del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, autorizar su reglamento y apoyarlo en sus actividades, debiendo aportarle los recursos necesarios para su operación.
- Promover la constitución de las asociaciones de vecinos, autorizar sus reglamentos y apoyarlas en sus actividades.
- Promover la participación ciudadana y vecinal y recibir las opiniones de los grupos de personas que integran su comunidad, respecto a la formulación, ejecución, evaluación y revisión de los programas y planes municipales.
- Promover la participación solidaria de la población en la solución de los problemas de infraestructura y equipamiento urbanos, servicios públicos, vivienda popular y vivienda de interés social.
- Vigilar las acciones urbanísticas y la aprobación de proyectos de edificación.
- Tramitar y resolver el recurso administrativo previsto en el Código.
- Ejercer las atribuciones relativas a la aprobación, control y evaluación de los planes o programas de desarrollo urbano.
- Determinar la dependencia técnica y administrativa con competencia para expedir los dictámenes, acuerdos, autorizaciones, licencias y permisos.
- Mantener disponibles para información y consulta del público los planes y programas de desarrollo urbano aplicables en su territorio, así como sus actualizaciones.
- Promover en los planes municipales de desarrollo, el establecimiento de usos, destinos y reservas territoriales para la construcción de espacios destinados al fomento de actividades artísticas, culturales y recreativas.
- Aprobar su plan de ordenamiento territorial metropolitano, a partir de la propuesta aprobada por la instancia de coordinación política.
- Aprobar los convenios de coordinación metropolitana propuestos por las instancias de coordinación correspondientes.
- Participar en la constitución de los Institutos Metropolitanos de Planeación.

De conformidad con las disposiciones del Código son atribuciones del **Presidente Municipal**, entre otras, las siguientes:

- Solicitar a la Secretaría la información relativa a los programas y planes nacionales y estatales de desarrollo urbano que requiera el ayuntamiento, para elaborar y revisar los programas y planes municipales.
- Supervisar la elaboración, ejecución, control, evaluación y revisión del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y de los planes que se deriven del mismo.
- Realizar la publicación del Programa Municipal de Desarrollo Urbano, los planes de desarrollo urbano de los centros de población, los planes parciales de desarrollo urbano; así como de las actualizaciones de estos programas, planes o de la zonificación, y promover su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.
- Organizar y vigilar que operen los sistemas de información y consulta al público de los programas y planes de desarrollo urbano.

- Elaborar los proyectos referentes a acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población que promueva el ayuntamiento, a fin de cumplir y ejecutar los programas y planes de desarrollo urbano.
- Participar con voz y voto en las instancias de coordinación política de carácter metropolitano.
- Proponer ante el Ayuntamiento correspondiente los acuerdos de la instancia de coordinación política metropolitana en que participe, que requieran la aprobación del Ayuntamiento.
- Garantizar la existencia de sistemas de información y orientación al público sobre tramitación de permisos, autorizaciones y licencias.
- Dar trámite a las solicitudes de dictámenes de usos, destinos y reservas, de áreas y predios.
- Dar trámite a las autorizaciones de obras de urbanización y edificación que integran la acción urbanística.
- Instrumentar las acciones para que el Ayuntamiento ejerza el derecho de preferencia en lo relativo a predios comprendidos en las áreas de reservas.
- Proveer la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad, en la elaboración de los programas y planes para el ordenamiento de los centros de población.
- Formar parte del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano.
- Vigilar la estricta observancia del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y la zonificación.
- Vigilar toda forma de publicidad comercial de urbanizaciones, para constatar que sea acorde al tipo de urbanización aprobada y no induzca a error sobre la situación legal de las áreas y predios, el estado real de su tramitación, el avance de sus obras, su calidad y otras circunstancias similares.
- Determinar las infracciones y medidas de seguridad.
- Solicitar el apoyo de la Secretaría, para aplicar las medidas de seguridad.
- Ejecutar, con los medios del Ayuntamiento o solicitando el apoyo de la Secretaría, con cargo a las personas que realicen obras de urbanización o edificación, las obras que éstos omitan y que debieron ejecutar de conformidad con las autorizaciones y permisos otorgados.
- Tramitar el recurso administrativo previsto en este Código.

El Código dispone que la **Procuraduría de Desarrollo Urbano** tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Vigilar que se cumplan y observen debidamente las disposiciones que ordenan y regulan el desarrollo urbano en la Entidad.
- Organizar, desarrollar y promover actividades de investigación en materia de desarrollo urbano.
- Promover investigaciones académicas en coordinación con las instituciones de educación superior que operen en el Estado, para apoyar la gestión del desarrollo urbano y la participación social.

- Realizar investigaciones y establecer mecanismos de difusión y comunicación con toda clase de instituciones públicas y privadas, para el mejor cumplimiento de sus atribuciones.
- Promover la capacitación de servidores públicos, peritos, directores responsables y de la ciudadanía en general, interesados en participar en la gestión de acciones de urbanización y edificación.
- Participar en los procesos de consulta que convoquen las autoridades, para elaborar, evaluar y revisar los programas y planes de desarrollo urbano.
- Promover la participación de los grupos sociales en los procesos de consulta que se convoquen en materia de desarrollo urbano; en coordinación con los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano.
- Solicitar a las dependencias estatales y municipales información relativa a la expedición y revisión de los Programas y Planes de Desarrollo Urbano.
- Intervenir en la elaboración y suscripción de los convenios para la ejecución del complemento de las obras de urbanización en un desarrollo progresivo en la acción urbanística por objetivo social.
- Prestar servicios gratuitos de asesoría a los ciudadanos en asuntos relativos a la aplicación de las disposiciones del Código y de los programas y planes de desarrollo urbano.
- Recibir y encauzar debidamente las peticiones relacionadas con la promoción del desarrollo urbano.
- Dictaminar respecto a la aplicación de las normas que ordenen y regulen el asentamiento humano en la Entidad, con el propósito de aclarar las controversias que se presenten.
- Vigilar los acuerdos y convenios que celebren las dependencias y organismos federales, estatales y municipales que tengan por objeto ejecutar acciones de conservación y mejoramiento en sitios, predios y fincas afectos al Patrimonio Cultural del Estado.
- Representar a los habitantes, asociaciones de vecinos o propietarios de predios y fincas, en el ejercicio del derecho a exigir a la autoridad se lleven a cabo las suspensiones o demoliciones que sean necesarias, cuando las edificaciones y urbanizaciones, cambios de uso del suelo u otros aprovechamientos de fincas contravengan la normatividad en materia de desarrollo urbano, originen un deterioro a la calidad de la vida de los asentamientos humanos.
- Ejercer de oficio las acciones en defensa de la integridad de sitios, predios y fincas afectos al Patrimonio Cultural del Estado.
- Representara quienes interpongan el recurso de revisión.
- Promover se declaren las nulidades.
- Intervenir para requerir a los entes públicos que corresponda para que informen a la Procuraduría de Desarrollo Urbano las razones y justificaciones que motiven el retraso o negativa de lo requerido por los peticionarios.
- Solicitar se determinen y apliquen las sanciones administrativas.
- Promover la integración del registro, para acreditar a quienes participarán como directores responsables en el procedimiento administrativo y jurisdiccional,

mediante convenio con el Tribunal de lo Administrativo y con la participación de los colegios de profesionistas.

- Exhortar a las Autoridades Municipales para que se apliquen las medidas de seguridad, en los casos en que presuman violaciones a la normatividad urbana.
- Presentar al Titular del Poder Ejecutivo Estatal un informe anual de sus actividades y de la aplicación de las normas que ordenan y regulan el asentamiento humano en el Estado.
- Recibir las denuncias de los particulares en materia de desarrollo urbano.
- Requerir a la autoridad competente para la aplicación de medidas de seguridad a efecto de que cese el riesgo inminente de afectación al Patrimonio Histórico, Cultural, Edificación de Carácter Vernáculo y de Imagen Urbana en el Estado.
- Solicitar la intervención de la autoridad que corresponda a efecto de que inicie procedimiento administrativo de aplicación y ejecución de sanciones.
- Ejecutar las acciones para la preservación, conservación y ampliación del patrimonio histórico cultural edificado de carácter vernáculo y de imagen urbana en el estado.
- Solicitar la intervención de la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente cuando se presuman violaciones a la legislación ambiental.
- Fungir como instancia de mediación o arbitraje en los casos de conflictos o controversias.
- Desempeñar el cargo de director responsable ante toda clase de autoridades que soliciten sus servicios.
- Denunciar ante el Ministerio Público los actos y hechos a que contravengan las disposiciones señaladas en el Código Penal del Estado de Jalisco, en materia de delitos en materia de Desarrollo Urbano.

Organismos auxiliares

Los Institutos Metropolitanos de Planeación cuentan con las siguientes atribuciones:

- Elaborar los Programas de Desarrollo Metropolitano de la Áreas y Regiones Metropolitanas.
- Elaborar los Planes de Ordenamiento Territorial de las Áreas Metropolitanas.
- Elaborar el Mapa de Riesgo Metropolitano.
- Proponer mecanismos de coordinación con los ayuntamientos correspondientes para que estos participen en el proceso de elaboración de dichos planes.
- Apoyar a los ayuntamientos y al Poder Ejecutivo en la elaboración de los planes en materia de desarrollo urbano de los municipios que integren un área o región metropolitana.

Las **Instancias de Coordinación Política** en materia de planeación metropolitana tiene las siguientes atribuciones:

- Acordar los programas de desarrollo metropolitano y los planes de ordenamiento territorial metropolitano correspondientes, presentados por los Institutos Metropolitanos de Planeación.

- Someter a consideración de sus respectivos ayuntamientos los planes y proyectos elaborados por los Institutos Metropolitanos de Planeación.
- Informar a los Institutos Metropolitanos de Planeación de las directrices generales de la Agenda Metropolitana.
- Apoyar a los Institutos Metropolitanos de Planeación con la información necesaria para realizar el proceso de planeación.

Las **Instancias de Participación Ciudadana** en materia de planeación metropolitana cuentan con las siguientes atribuciones:

- Fomentar la participación ciudadana en el proceso de planeación.
- Supervisar el proceso de consulta pública para la elaboración de los programas y los planes.
- Aportar propuestas a los institutos metropolitanos de planeación en el proceso de formulación de los programas y planes.
- Participar en la evaluación permanente y en el proceso de actualización de los programas y planes vigentes.

Adicionalmente el Código prevé la existencia de los siguientes organismos públicos de participación social, vecinal y de consulta:

- El Consejo Estatal de Desarrollo Urbano;
- Los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano;
- Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano;
- Las asociaciones de vecinos constituidas conforme a las disposiciones de la ley en materia de administración pública municipal; y
- Las asociaciones que se constituyan para la conservación y mejoramiento de sitios y fincas afectos al Patrimonio Cultural del Estado, conforme las disposiciones del presente Código;
- Los Consejos Metropolitanos de Participación Ciudadana.

El **Consejo Estatal de Desarrollo Urbano** tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Recibir y canalizar ante las autoridades competentes, los comentarios, estudios, propuestas y demandas que en materia de desarrollo urbano le presenten personas o grupos de la comunidad;
- Opinar sobre los proyectos de programas y planes de desarrollo urbano de la Entidad;
- Opinar en la integración y en su caso, formular propuestas para la modificación de la normatividad en materia de desarrollo urbano y de los reglamentos de construcción municipales;
- Con la participación de los municipios de cada región, definir la integración específica del consejo regional de desarrollo urbano;
- Apoyar a los ayuntamientos a fin de promover la constitución de los consejos municipales de desarrollo urbano;

- Convocar a los ayuntamientos y a los consejos municipales de desarrollo urbano, para que por medio de los representantes que designen, participen en el Consejo cuando en él se planteen programas, planes y acciones que afecten a una región, un grupo de municipios o a un municipio en particular;
- Promover acciones urbanísticas, de acuerdo con las normas contenidas en los programas y planes de desarrollo urbano;
- Opinar respecto del programa de integración de reservas territoriales que elaboren en forma coordinada el Ejecutivo Estatal y los ayuntamientos;
- Reglamentar la constitución y operación de las áreas de gestión urbana integral;
- Opinar sobre los proyectos de infraestructura urbana de importancia estatal y regional;
- Opinar sobre los planes y programas de vialidad y transporte público;
- Promover y encauzar la investigación académica para apoyar la descentralización regional, el fortalecimiento de las ciudades medias, la integración de sistemas de ciudades y el mejoramiento del ambiente en los medios urbano y rural;
- Elaborar el proyecto de su reglamento y presentarlo a consideración del Titular del Poder Ejecutivo del Estado para su aprobación y publicación en su caso;
- Conferir a sus miembros, comisiones especiales en la esfera de sus atribuciones;
- Invitar en forma permanente a organismos de investigación o de participación o promoción urbana que consideren permanente, con derecho a voz pero sin derecho a voto.

Las **asociaciones de vecinos** y otras formas de organización ciudadana y vecinal como los organismos de participación social en la gestión del desarrollo urbano de una zona, barrio o colonia del centro de población, para los efectos del Código cuentan las siguientes atribuciones:

- Promover ante el Ayuntamiento los proyectos de plan parcial de desarrollo urbano correspondiente a su zona, colonia o barrio, presentando propuestas específicas y solicitando se integre el proyecto respectivo.
- Promover ante el Ayuntamiento la declaratoria de polígono de desarrollo controlado, dentro del plan parcial de desarrollo urbano, expedido en el territorio de su centro de población.
- Opinar en relación con las acciones urbanísticas y la determinación de usos y destinos, propuestas en proyectos de programas o planes de desarrollo urbano que los afecten.
- Coadyuvar con el ayuntamiento en la vigilancia del cumplimiento de los planes aplicables a su zona, barrio o colonia, por parte de las autoridades y los particulares.
- Representar a los vecinos de su zona, colonia o barrio, en la defensa de sus legítimos intereses, cuando estos resulten afectados por actos de autoridades o particulares.

Los observatorios urbanos difundirán de manera sistemática y periódica, a través de indicadores y mediante sistemas de información geográfica, la información relativa a los planes y programas de desarrollo urbano; las certificaciones, dictámenes y cualquier otro documento sobre el desarrollo urbano que sea de interés público; los avances en la aplicación de los programas; los proyectos estratégicos y los avances de la inversión pública para el desarrollo urbano, y la evolución de los fenómenos y problemas urbanos y metropolitanos de la entidad y de cada municipio.

Concurrencia de autoridades

Así mismo el Código establece que de manera concurrente se ejecutarán las siguientes facultades:

- El Gobernador participa de manera conjunta y coordinada con la Federación, los estados y los municipios, en la planeación del desarrollo urbano de las conurbaciones interestatales.
- El Gobernador participa en coordinación con los gobiernos municipales, en la constitución y administración de reservas territoriales.
- El Gobernador promueve programas y apoya acciones de regularización de la tenencia de la tierra urbana, en coordinación con los gobiernos municipales y en su caso, con el Gobierno Federal.
- El Gobernador en coordinación con los gobiernos municipales, promueve la constitución de asociaciones para la conservación y mejoramiento de sitios y fincas afectos al Patrimonio Cultural del Estado y las apoya en sus actividades.
- La Secretaría participa en la elaboración y revisión de los convenios de coordinación que acuerde el Gobernador del Estado, con las dependencias de la Administración Pública Federal, los gobiernos de otras entidades federativas y de los municipios, a fin de ejecutar acciones conforme a las finalidades y objetivos propuestos en los diversos programas y planes de desarrollo urbano.
- La Secretaría interviene en la instrumentación de la política integral de suelo urbano y reservas territoriales, en los términos de los convenios de coordinación que se establezcan con el Gobierno Federal y los Ayuntamientos.
- La Secretaría en coordinación con los Ayuntamientos, promueve la constitución de los consejos regionales de desarrollo urbano y los apoya en sus actividades.
- La Secretaría en coordinación con los Ayuntamientos, emprende acciones para promover la constitución de asociaciones para la conservación y mejoramiento de sitios y fincas afectos al Patrimonio Cultural del Estado y las apoya en sus actividades.

Organización institucional

El Código señala que la Procuraduría de Desarrollo Urbano es el Organismo Público Descentralizado del Poder Ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, a quien le corresponden las atribuciones de orientar y defender a los ciudadanos en la aplicación de la legislación urbanística, vigilar la correcta ejecución de la misma, así como promover la solución de todos los asuntos relacionados con el proceso de urbanización.

La Procuraduría de Desarrollo Urbano debe actuar en forma gratuita de oficio o a petición de parte interesada. La Procuraduría emitirá dictámenes de carácter probatorio para resolver las controversias entre particulares y autoridades en materia de ordenamiento y regulación de asentamientos humanos e interpretación de las normas aplicables. Para ello solicitará a la autoridad encargada los informes respecto a las contravenciones, denuncias y en su caso la aplicación de medidas de seguridad que se hayan determinado y aplicado. La autoridad rendirá informe fundado y motivado dentro de los diez días hábiles siguientes.

El Congreso del Estado nombrará al Procurador de Desarrollo Urbano de entre los aspirantes que remita el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano y que reúnan los requisitos de elegibilidad.

El Procurador de Desarrollo Urbano electo durará en su encargo cuatro años, con opción de reelección y sólo podrá ser removido por causa grave conforme a las responsabilidades previstas en el artículo 91 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

De conformidad con el Código el Procurador de Desarrollo Urbano ejercerá las siguientes facultades:

- Representar a la Procuraduría, ante las autoridades administrativas, judiciales y laborales, con todas las facultades generales y las que requieran de cláusula especial conforme a los ordenamientos en la materia;
- Convocar a dependencias, organismos e instituciones públicas estatales y municipales; a los organismos de participación social y vecinal; así como a los organismos, instituciones y grupos sociales, para su información y consulta, en forma directa o a través del Consejo Estatal de Desarrollo Urbano o el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano correspondiente;
- Suscribir los contratos, convenios, acuerdos y dictámenes que deba celebrar o expedir la Procuraduría, en el ejercicio de sus atribuciones y facultades; así como en el ejercicio de su función específica de titular del organismo, para el adecuado funcionamiento del mismo;
- Proponer al Ejecutivo del Estado los proyectos de programas y el presupuesto de egresos para el ejercicio correspondiente a las funciones de la Procuraduría de Desarrollo Urbano;
- Dirigir, planear y coordinar las funciones, así como conducir los programas de la Procuraduría, para su eficaz seguimiento y consecución;
- Realizar las gestiones legales, administrativas y financieras conducentes a la realización de los programas del organismo;
- Crear y modificar, en la medida que se lo permita el presupuesto de egresos, las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la Procuraduría y la eficaz consecución de sus programas;
- Designar y remover a los representantes de la Procuraduría ante las comisiones, consejos, organizaciones, instituciones y entidades, públicas o de participación social, en las que deba participar la misma, ya por mandato de Ley o bien por

invitación expresa, siempre y cuando tenga relación con el desarrollo urbano en la Entidad;

- Presentar al Titular del Poder Ejecutivo del Estado el informe anual de actividades;
- Proponer al titular del Ejecutivo del Estado su Reglamento Interno;
- Expedir los manuales de Organización y Procedimientos, acuerdos, circulares, instructivos, bases, así como dictar las normas necesarias para la adecuada administración, operación y funcionalidad del organismo;
- Acordar con los Directores de área los asuntos concernientes a cada una de ellas;
- Supervisar y evaluar las acciones que desempeñen las unidades administrativas bajo su dependencia directa, así como cada una de las direcciones de área;
- Nombrar y remover al personal del organismo en los términos de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

La Procuraduría de Desarrollo Urbano podrá integrarse con las direcciones, subdirecciones, departamentos, oficinas y delegaciones que determine como necesarias en su Reglamento Interior.

Sistema de planeación

De conformidad con el Código, la planeación urbana es el conjunto de herramientas de las que disponen las autoridades para imprimirle racionalidad al proceso de desarrollo de los centros de población, propiciando mediante el ordenamiento del territorio y la programación de acciones estratégicas, un sistema urbano más equilibrado, eficiente y competitivo, orientado a mejorar el nivel de vida de sus habitantes.

El Código establece que el Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo Urbano se integra por un conjunto de programas y planes articulados y congruentes entre sí, organizados de la siguiente manera:

Los Programas de Desarrollo Urbano tienen como propósito central establecer la política urbana a seguir en el estado, desarrollando el diagnóstico de la situación del nivel de planeación que le corresponda y la definición de los objetivos y metas que se pretenden alcanzar en el tiempo.

- Programa Estatal de Desarrollo Urbano
- Programas Municipales de Desarrollo Urbano
- Programas de Desarrollo Metropolitano

Los Planes de Referencia son documentos de consulta obligada por los municipios en el proceso de formulación, aprobación, aplicación y cumplimiento de los planes básicos de desarrollo urbano. Definen lineamientos generales de ordenamiento territorial en la materia que corresponde a cada uno de los tres planes, para garantizar la congruencia, la sustentabilidad, la visión de largo plazo y la racionalidad de la política urbana estatal y municipal.

- Planes Regionales de Integración Urbana
- Ordenamiento Ecológico Regional del Estado
- Planes de Ordenamiento Territorial Metropolitano

Los Planes Básicos de Desarrollo Urbano tienen como propósito central definir la estrategia de acción y de intervención gubernamental para cumplir con lo establecido por la política urbana en los programas de desarrollo urbano.

- Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población
- Planes Parciales de Desarrollo Urbano

Los planes y programas de desarrollo urbano deberán someterse a evaluación en materia de impacto ambiental de forma previa a su autorización y contar con dictamen aprobatorio de su evaluación.

Los programas y planes de desarrollo urbano serán publicados íntegramente, en un plazo de veinte días a partir de la fecha en que se autoricen en dos diarios de mayor circulación en las localidades comprendidas en el área de aplicación del plan o programa.

Adicionalmente el programa estatal de desarrollo urbano, los planes regionales de integración urbana y los planes de ordenamiento territorial metropolitanos, se publicarán en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".

El programa municipal de desarrollo urbano, los planes de desarrollo urbano de los centros de población, los planes parciales de desarrollo urbano en las cuales participe el Municipio, también *se publicarán en los lugares visibles de la cabecera municipal y en la Gaceta Oficial del Municipio* y en caso de no existir ésta, en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".

Los programas y planes de desarrollo urbano entran en vigor a partir de su publicación en el medio oficial de divulgación que corresponda con vigencia indefinida, y serán inscritos dentro de los veinte días siguientes a la fecha de su publicación, en el Registro Público de la Propiedad. Los planes y programas de desarrollo urbano deben estar siempre disponibles para información y consulta del público en las oficinas en donde se lleve su registro, en la Secretaría, en la Procuraduría de Desarrollo Urbano y en las dependencias municipales que designen los ayuntamientos.

Los programas y planes que sean aprobados y publicados, serán obligatorios para las autoridades, los organismos descentralizados o paraestatales, los organismos de participación social y consulta, los núcleos de población y en general, para toda aquella persona física o jurídica que utilice o aproveche predios y fincas.

Programas de desarrollo urbano

Conforme al Código, el sistema de planes está integrado por:

- Programa Estatal de Desarrollo Urbano
- Programas Municipales de Desarrollo Urbano
- Programas de Desarrollo Metropolitano

Programa Estatal de Desarrollo Urbano

El programa estatal de desarrollo urbano es el documento rector en esta materia en el Estado, integra el conjunto de estudios, políticas, normas técnicas, disposiciones e instrumentos tendientes a promover el desarrollo integral de los asentamientos humanos de la Entidad y debe revisarse al menos cada seis años.

Los objetivos del programa estatal de desarrollo urbano son los siguientes:

- Proponer la fundación de centros de población.
- La jerarquización de un sistema de regiones y centros de población para promover una relación armónica entre el medio rural y el urbano, considerando la aptitud y requerimientos del suelo, en relación con las actividades que afecten al desarrollo urbano.
- El reconocimiento y establecimiento de las áreas o regiones metropolitanas.
- Las investigaciones relativas al proceso de urbanización y al desarrollo de los centros de población en la entidad.
- La integración y aplicación de las medidas de protección de áreas naturales protegidas en las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para asegurar la congruencia del ordenamiento territorial con el ordenamiento ecológico de la Entidad.
- La integración y aplicación de las medidas prevención y mitigación de riesgos en las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
- La orientación de la política fiscal a la promoción del desarrollo urbano.
- La aplicación de estímulos para el desarrollo de zonas prioritarias.
- La promoción de la participación solidaria de los distintos grupos que integran las comunidades en la promoción del desarrollo urbano.
- La realización de programas de obra pública que satisfagan las necesidades prioritarias y optimicen la relación costo-beneficio.
- La inversión en programas coordinados con la Federación y los municipios, con recursos federales, municipales o mixtos.

El Programa Estatal de Desarrollo Urbano se **integra** de la siguiente manera:

- El diagnóstico de la situación del desarrollo estatal en relación con el nacional y, en especial, con la región occidente del país.
- Los requerimientos que planteen los aspectos demográficos, sociales, culturales, económicos, políticos y administrativos de la Entidad.

- La estructuración regional del territorio estatal.
- El diagnóstico general, así como las causas y efectos del sistema de centros de población de la entidad.
- Las condiciones en que se presente o tienda a presentarse el fenómeno de metropolización en la Entidad.
- En su caso, la localización de nuevos centros de población.
- Las prioridades de inversión en obras de infraestructura y equipamiento estatal y regional.
- Las estrategias, los planteamientos de las mismas, así como todos los demás aspectos que permitan la realización de las acciones previstas por el mismo.
- Los convenios y acciones de inversión pública federal, estatal y municipal.
- El establecimiento de indicadores a fin de dar seguimiento y evaluar la aplicación y cumplimiento de sus objetivos.

El proyecto de Programa Estatal de Desarrollo Urbano lo formula la Secretaría, a partir de las opiniones vertidas en foros con los sectores organizados de la sociedad con el fin de integrarlas al diagnóstico, así como de los estudios e investigaciones que realice; de las propuestas que hagan las dependencias y entes públicos de ese sector de la Administración Pública Estatal; de las recomendaciones que presente el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano y la Procuraduría de Desarrollo Urbano; de las propuestas que formulen los gobiernos municipales y las comisiones de áreas metropolitanas y de la evaluación que se realice del mismo programa.

La consulta pública para expedir o actualizar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano debe cumplir lo siguiente:

- Será convocada y desarrollada por el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano.
- Se establece un término no menor de un mes, para recibir por escrito los comentarios y aportaciones que consideren oportuno formular las personas, instituciones y los distintos grupos que integran la comunidad.
- Los comentarios y aportaciones de la consulta se analizan.
- Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la Secretaría, por un plazo no menor de quince días.

Una vez elaborado el proyecto del Programa Estatal de Desarrollo Urbano, la Secretaría lo someterá a la aprobación del Gobernador del Estado, previo dictamen de la Dependencia del Ejecutivo Estatal competente en materia de planeación. Aprobado el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, el mismo Gobernador ordenará su publicación.

Programa Municipal de Desarrollo Urbano

El programa municipal de desarrollo urbano es el documento rector que integra el conjunto de políticas, lineamientos, estrategias, reglas técnicas y disposiciones, encaminadas a ordenar y regular el territorio de cada municipio, mediante la

determinación de los usos, destinos y reservas de áreas y predios, para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los mismos. Tiene por objeto establecer las directrices, lineamientos y normas conforme a las cuales las diversas personas y grupos que integran la población, participarán en el proceso de urbanización y de desarrollo sustentable. El programa municipal de desarrollo urbano debe ser revisado cada tres años.

El programa municipal de desarrollo urbano, cuando así lo disponga el ayuntamiento, conforme a la extensión de su territorio y las necesidades de ordenamiento y planeación para su desarrollo sustentable, podrá integrar los objetivos y elementos de los planes de desarrollo urbano de los centros de población y de los planes parciales de desarrollo urbano.

Los objetivos del programa municipal de desarrollo urbano son:

- Regular y ordenar los asentamientos humanos con la finalidad de mejorar el nivel de vida de la población, mediante la optimización del uso y destino del suelo.
- Vincular los ordenamientos ecológicos y territoriales.
- Distribuir equitativamente las cargas y beneficios del desarrollo urbano.
- Preservar y acrecentar los recursos naturales, a fin de conservar el equilibrio ecológico.
- Facilitar la comunicación y los desplazamientos de la población, promoviendo la integración de un sistema eficiente de comunicación y transporte interurbano.
- Prever la organización y el desarrollo de la infraestructura básica.
- Constituir reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.
- Prevenir, controlar y atender los riesgos y contingencias urbanos y ambientales.

El programa municipal de desarrollo urbano debe incluir:

- El análisis de su congruencia con el programa estatal de desarrollo urbano, como también con otros planes y programas que se hayan expedido a nivel estatal y regional.
- Los requerimientos que planteen los aspectos demográficos, sociales, culturales, económicos, políticos y administrativos.
- El estudio de las condiciones geofísicas, ecológicas y ambientales en los centros de población y de las medidas para su conservación y mejoramiento.
- El establecimiento de las funciones de servicios en los centros de población y el sistema jerarquizado de los mismos.
- El estudio de los procesos de metropolización entre centros de población de un mismo municipio y las propuestas para su control y ordenamiento.
- El estudio de los sistemas de comunicaciones y transporte.
- Los programas, estrategias y proyectos de inversión y ejecución.
- El establecimiento de indicadores a fin de dar seguimiento y evaluar la aplicación y cumplimiento de los objetivos del plan.

El procedimiento para elaborar y aprobar el programa municipal de desarrollo urbano es el siguiente:

- El Ayuntamiento aprueba que se elabore el proyecto de programa o se revise el programa vigente.
- Para elaborar el proyecto de programa, la Dependencia Municipal realiza foros de opinión con los sectores organizados de la sociedad, a fin de recoger sus propuestas y demandas e integrarlas al diagnóstico y a la evaluación del programa vigente.
- Formulado el proyecto de programa por la Dependencia Municipal se presenta en sesión del Ayuntamiento, donde se acuerda someterlo a consulta pública.
- El Ayuntamiento por medio de su comisión en materia de planeación socioeconómica, urbanización y edificación convocarán y coordinarán la consulta pública, a fin de promover la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad.
- El proyecto se publica en los estrados de la Presidencia Municipal, en las delegaciones y en los lugares de mayor concurrencia de la población. Asimismo se envía copia a la Secretaría y a la Procuraduría de Desarrollo Urbano y se facilita a quienes lo requieran.
- Se dispone de un mes contado a partir de la fecha cuando se publique la convocatoria, para formular por escrito los comentarios, críticas y proposiciones concretas que consideren oportunos.
- Cumplida la consulta, se revisa el proyecto para considerar las opiniones recibidas.
- Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la Dependencia Municipal, por un plazo no menor de quince días.
- El proyecto ya ajustado y su reglamentación se someten a dictamen de las comisiones del Ayuntamiento relacionadas con la planeación, infraestructura y servicios públicos en los centros de población.
- Una vez dictaminado el proyecto de programa, se presenta en sesión del Ayuntamiento para su aprobación.

Los Programas de Desarrollo Metropolitano

Los Programas de Desarrollo Metropolitano contendrán un diagnóstico integral de la metrópolis en cuestión, así como la definición de los objetivos y metas para la política metropolitana, en al menos las siguientes materias:

- Estructura Socio-Económica
- Ordenamiento Territorial
- Medio Ambiente
- Servicios Públicos
- Infraestructura Urbana
- Movilidad Urbana
- Mapa de Riesgos

Los programas de desarrollo metropolitanos podrán ser revisados cada seis años.

El Código contempla adicionalmente a los planes de referencia siguientes:

- Planes Regionales de Integración Urbana
- Ordenamiento Ecológico Regional del Estado
- Planes de Ordenamiento Territorial Metropolitano

Planes Regionales de Integración Urbana

El Plan Regional de Integración Urbana es el conjunto de estudios, acciones e instrumentos para promover y orientar el desarrollo urbano sustentable de los centros de población y las áreas de influencia común que los delimitan, en la totalidad o parte del territorio de dos o más municipios. Se expide para promover la acción coordinada de varios gobiernos municipales de la Entidad, en acciones prioritarias y estratégicas relacionadas con su desarrollo, vinculando los ordenamientos ecológico y territorial. El Plan Regional de Integración Urbana debe ser revisado cada seis años.

Los objetivos del Plan Regional de Integración Urbana son:

- Promover la acción coordinada de varios gobiernos municipales de la Entidad, en acciones prioritarias y estratégicas relacionadas con su desarrollo.
- Vincular los ordenamientos ecológico y territorial.
- Distribuir equitativamente las cargas y beneficios de la urbanización.
- Preservar y acrecentar los recursos naturales, a fin de mantener el equilibrio ecológico.
- Conservar y mejorar el Patrimonio Cultural.
- Identificar los distintos potenciales de utilización del suelo e inducir su aprovechamiento.
- Inducir el mejoramiento y crecimiento de la infraestructura interurbana en la región.

El Plan Regional de Integración Urbana debe contener lo siguiente:

- La delimitación precisa de su área de aplicación.
- La definición de sus objetivos y metas.
- El análisis de las condiciones ambientales, socioeconómicas, del medio físico transformado y de riesgos.
- La instrumentación técnica, administrativa y jurídica.
- La propuesta para el ordenamiento y regulación del territorio y los centros de población comprendidos en su territorio, que debe incluir:
 - El sistema jerarquizado de los centros de población y zonas preferentes de desarrollo.
 - El esquema de ordenamiento territorial, congruente con el ordenamiento ecológico.

- La determinación de las obras de infraestructura básica y de instalaciones y equipamiento regionales.
- La determinación de zonas preferentes para el fomento y desarrollo de actividades económicas.
- Las propuestas para integrar el sistema interurbano de vías de comunicación y transporte.
- La determinación de las áreas de protección previstas en la legislación en materia de patrimonio cultural.
- La evaluación y propuestas para atender los fenómenos de conurbación interestatal e intermunicipal.
- Las propuestas para integrar los programas de inversión pública federal, estatal y municipal correspondientes.
- El señalamiento para las provisiones requeridas en la fundación de nuevos centros de población.
- La definición de sistemas operativos para su ejecución, control y evaluación.

El **procedimiento** para la elaboración del Plan Regional de Integración Urbana es el siguiente:

- La Secretaría someterá el proyecto a consideración del consejo regional correspondiente y de los ayuntamientos comprendidos en su región.
- Estos expresarán sus opiniones en el término de un mes a partir de la fecha en que reciban el documento.
- Recibidas las observaciones de los ayuntamientos, la Secretaría ajustará el proyecto de plan a las mismas, en los casos que procedan.
- El proyecto será dictaminado por la Dependencia del ejecutivo estatal competente en materia de planeación.
- Posteriormente, se someterá a la consideración del Gobernador del Estado para su aprobación.
- Una vez aprobado, el Gobernador establecerá la coordinación con los gobiernos municipales involucrados.
- Aprobado el Plan Regional de Integración Urbana y el convenio de coordinación correspondiente, se ordenará su publicación y registro.

Para la ejecución y cumplimiento del Plan Regional se aplicarán los convenios de coordinación respectivos, con la participación del consejo regional correspondiente.

Ordenamiento Ecológico Regional del Estado

Los Ordenamientos Ecológicos Regionales del Estado están previstos y son regulados por la legislación en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente.

Planes de Ordenamiento Territorial Metropolitano

Los Planes de Ordenamiento Territorial Metropolitano contendrán la estrategia de implementación de la política de ordenamiento territorial. En ellos se define la zonificación primaria y la estructura urbana de las áreas metropolitanas, que servirá de referencia obligada para la elaboración de los planes básicos de desarrollo urbano. Los planes de ordenamiento territorial metropolitanos podrán ser revisados cada tres años, siempre y cuando se presente una justificación técnica y legal que fundamente la necesidad de su revisión.

Planes Sectoriales Metropolitanos

Los planes sectoriales metropolitanos establecen el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales en lo que refiere a Estructura Socio-Económica, Ordenamiento Territorial, Medio Ambiente, Servicios Públicos, Infraestructura Urbana, Movilidad Urbana y Mapa de Riesgos.

El procedimiento para la elaboración y aprobación de los programas y planes metropolitanos será el siguiente:

- El instituto metropolitano de planeación, con la información entregada por la instancia de coordinación política, procederá a elaborar los proyectos de programas y planes metropolitanos.
- Durante este proceso, el Instituto deberá de mantener una comunicación permanente con los municipios involucrados para garantizar que sus opiniones sean valoradas adecuadamente en el proceso de formulación.
- Una vez elaborados, los proyectos serán entregados por el Instituto a la instancia de coordinación política para su aprobación.
- La instancia de coordinación política podrá hacer sugerencias y recomendaciones a la propuesta del Instituto.
- Con la propuesta modificada, la Instancia de coordinación política procederá a su aprobación.
- Una vez acordados los programas y planes en la Instancia de coordinación, estos se pondrán a consideración del Pleno del Ayuntamiento respectivo por conducto del Presidente Municipal.
- En caso de ser aprobados por la totalidad de los municipios involucrados, se procederá a su publicación o registro.

El Código establece la existencia de los siguientes planes básicos de desarrollo urbano:

- Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población
- Planes Parciales de Desarrollo Urbano

Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población

El plan de desarrollo urbano de centro de población es el conjunto de políticas, lineamientos, estrategias, reglas técnicas y disposiciones, en congruencia con el

programa municipal, referidas a un centro de población determinado, tendientes a promover el desarrollo sustentable de su territorio. Para expedir y revisar el plan de desarrollo urbano de centro de población, se seguirá el procedimiento establecido para el programa municipal de desarrollo urbano, verificando además la congruencia dicho plan.

Debe ser revisado cada tres años.

Son **objetivos** del plan de desarrollo urbano de centro de población:

- La investigación relativa al proceso de urbanización y desarrollo del centro de población.
- Adecuar la distribución de la población y de las actividades económicas, de acuerdo a las condiciones de su territorio.
- Alentar la radicación de la población en su medio, mejorando las condiciones de su hábitat.
- El control del excesivo crecimiento horizontal del asentamiento humano, mediante políticas de densificación racional de la edificación y el control, en su caso, del proceso de metropolización.
- Propiciar la integración socioeconómica entre las diferentes partes que forman al centro de población.
- Distribuir equitativamente las cargas y beneficios del desarrollo urbano.
- Preservar y mejorar las áreas forestadas, ríos, escurrimientos y acuíferos en el centro de población y sus áreas de apoyo.
- Salvaguardar el patrimonio cultural del estado, preservando los edificios y conjuntos arquitectónicos de valor histórico cultural o que identifiquen la fisonomía del lugar.
- Procurar que el centro de población mantenga o desarrolle de manera integral la calidad de la imagen visual característica del lugar.
- Distribuir adecuadamente las acciones urbanísticas para el óptimo funcionamiento del centro de población.
- Facilitar la comunicación y los desplazamientos de la población, promoviendo la integración de un sistema eficiente de movilidad vialidad, otorgando preferencia a los sistemas colectivos de transporte.
- El desarrollo de la infraestructura básica del centro de población.
- Promover las instalaciones necesarias de equipamiento urbano para el centro de población.
- El establecimiento de normas y reglamentos para el control de la utilización del suelo y de la acción urbanística.

El plan de desarrollo urbano de centro de población se fundamentará en estudios técnicos que integren lo siguiente:

- Establecer la congruencia con el programa estatal de desarrollo urbano, el programa municipal y los planes regionales correspondientes.
- Determinar el área de aplicación.

- Determinar sus objetivos y metas.
- Tomar en cuenta las características ecológicas, socioeconómicas y del medio físico transformado.
- Considerar los criterios derivados de los estudios de impacto ambiental y riesgos.
- Presentar propuestas para el ordenamiento y regulación del centro de población que comprenda el esquema de estructuración territorial que establezca los usos, destinos y reservas de áreas y predios; el sistema de vialidad y transportación urbana, el equipamiento urbano y la infraestructura básica.
- Diseñar y proponer los indicadores a fin de dar seguimiento y evaluar la aplicación y cumplimiento de los objetivos del plan.

Cuando en el proyecto de plan se proponga establecer o modificar los límites del centro de población, el polígono deberá ser aprobado por los integrantes del Ayuntamiento.

Plan Parcial de Desarrollo Urbano

Los planes parciales de desarrollo urbano son los instrumentos para normar las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento previstas en los programas y planes de desarrollo urbano aplicables al centro de población.

Los planes parciales de desarrollo urbano tienen por objeto:

- Precisar la zonificación de las áreas que integran y delimitan el centro de población.
- Regular las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento previstas en los programas y planes de desarrollo urbano.
- Determinar los usos y destinos que se generen por efecto de las acciones urbanísticas.
- Precisar las normas de utilización de los predios y fincas en su área de aplicación;
- Regular en forma específica la urbanización y la edificación, en relación con las modalidades de acción urbanística.
- Determinar las obligaciones a cargo de los titulares de predios y fincas, derivadas de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento.
- El establecimiento de indicadores a fin de dar seguimiento y evaluar la aplicación y cumplimiento de los objetivos del plan.

El plan parcial de desarrollo urbano se integrará con los siguientes elementos:

- La referencia al plan de desarrollo urbano de centro de población del cual forma parte.
- Las políticas y los objetivos que persigue.
- La delimitación de su área de aplicación.

- La descripción del estado actual de las zonas y predios comprendidos en su área de aplicación, de su aprovechamiento predominante y de la problemática que presenta.
- Los regímenes de tenencia de la tierra existente.
- La zonificación.
- La clasificación de áreas, donde se indicarán las superficies de restricción y protección que afecten los predios comprendidos en su área de aplicación, conforme a la legislación federal y estatal aplicable y en su caso, a los dictámenes y resoluciones que se hayan emitido por las autoridades federales y estatales competentes.
- Las normas y criterios técnicos aplicables, en particular aquellos que definan la compatibilidad de usos y destinos, y las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados.
- Los mecanismos que se utilizarán para la adquisición o asignación de inmuebles, así como los derechos de desarrollo y estímulos que se establezcan para orientar las actividades de las personas y grupos de los sectores social y privado.
- Las obligaciones y responsabilidades a cargo de las autoridades en la ejecución de acciones derivadas del plan parcial de desarrollo urbano.
- Las obligaciones y responsabilidades de los propietarios de predios y fincas comprendidos en el área de aplicación del plan parcial de desarrollo urbano y de sus usuarios, respecto a modalidades en su aprovechamiento y acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento que se determinen.
- La indicación de los medios de defensa, las autoridades ante quienes pueden ejercerse y los plazos para que las asociaciones de vecinos, los habitantes o los propietarios de predios o fincas de la zona que resulten afectados, presenten sus inconformidades.
- Las medidas e instrumentos para su ejecución.

Adicionalmente los planes parciales de desarrollo urbano aplicables en centros históricos deben contener:

- La referencia al carácter histórico y artístico que se otorga a la zona de su aplicación.
- La identificación de los sitios, fincas, monumentos y en general, los elementos que se declaren afectos al Patrimonio Cultural del Estado, precisando el régimen de propiedad que les corresponda.
- Las normas y criterios técnicos aplicables a la acción de conservación o mejoramiento, conforme la legislación federal y estatal aplicable.
- Las bases de los acuerdos que se propongan para garantizar la acción coordinada de las autoridades federales, estatales y municipales, tendientes a garantizar su conservación y mejoramiento.
- Las bases de los acuerdos de concertación con los propietarios de predios y fincas, para realizar las acciones de conservación y mejoramiento de las edificaciones.

- En su caso, la integración de la asociación para la conservación y mejoramiento de dichos sitios.

Los planes parciales de desarrollo urbano se formularán, aprobarán y administrarán conforme a lo siguiente:

- El plan parcial de desarrollo urbano integra el conjunto de normas específicas a efecto de precisar la zonificación y regular los usos, destinos y reservas en los predios localizados en su área de aplicación.
- Debe ser congruente con el Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población.
- Los propietarios de predios y fincas, los grupos sociales y en particular, las asociaciones de vecinos legalmente constituidas, podrán solicitar o proponer al Ayuntamiento, elabore, consulte y apruebe un Plan Parcial de Desarrollo Urbano para un área, barrio o colonia del centro de población.
- Las asociaciones de vecinos legalmente constituidas, podrán solicitar al Ayuntamiento, que dentro del plan parcial de desarrollo urbano aprobado se declaren como polígono de desarrollo controlado, el área de influencia de la asociación mediante convenio en el cual se establezcan las bases para su aplicación.
- Se requerirá formular y aprobar un plan parcial de desarrollo urbano, cuando el centro de población cuente con una población mayor a diez mil habitantes donde por su extensión o escala, asociadas a la densidad de población y la intensidad de los usos y destinos lo requieran.
- Su objeto principal será el precisar las normas de zonificación, cuando por la magnitud de escala, intensidad de las actividades, resulte insuficiente el plan de desarrollo urbano de centro de población, el programa de ordenamiento ecológico local o en su caso, el programa municipal de desarrollo urbano, donde se integren las disposiciones de ordenamiento territorial de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico local.
- Indicará las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento, en función del ordenamiento territorial, sin implicar la autorización de las mismas.
- El ayuntamiento aprobará se elabore el plan parcial de desarrollo urbano o su revisión.
- El Presidente Municipal, a través de la dependencia técnica, coordinará la elaboración del plan parcial de desarrollo urbano; se harán las consultas con los titulares y habitantes de inmuebles, así como a los grupos organizados de la sociedad a quienes corresponda participar de acuerdo al área de aplicación del plan parcial de desarrollo urbano o a las acciones urbanísticas propuestas y se realizarán los estudios que considere necesarios, apoyándose en las comisiones permanentes del Municipio, relacionadas con las actividades objeto del plan parcial de desarrollo urbano.
- Formulado el proyecto de plan parcial de desarrollo urbano, se remitirá al Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, a la Secretaría y a la Procuraduría de Desarrollo Urbano para los efectos de su consulta pública, además de llevar a cabo las notificaciones personales o domiciliarias correspondientes a las personas directamente afectadas.

- Recibidas las observaciones de la consulta pública, se integrarán las procedentes al proyecto de plan parcial de desarrollo urbano.
- Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la Dependencia Municipal, en los términos que establezca el Municipio, por un plazo no menor de quince días.
- El proyecto ya ajustado se someterá a dictamen ante las comisiones permanentes del Ayuntamiento que se relacionen con las actividades previstas en el mismo; una vez dictaminado el proyecto del plan, se presentará en sesión del Ayuntamiento para su análisis y aprobación.
- Aprobado el plan parcial de desarrollo urbano por el municipio, el Presidente Municipal realizará la publicación y solicitará su registro.

Regulación y zonificación

A los municipios corresponde formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

Se entiende por **zonificación**:

- La determinación de áreas que integran y delimitan un centro de población que está contenida en los programas o planes municipales donde se ordenen y regulen los centros de población.
- La determinación de los aprovechamientos predominantes en dichas áreas que está contenida en los programas o planes municipales donde se ordenen y regulen los centros de población.
- La reglamentación de los usos y destinos.

El establecimiento de destinos del suelo en los planes y programas de desarrollo urbano se sujeta a las siguientes reglas:

- La determinación de los destinos del suelo será de interés público y su establecimiento deberá fundamentarse exclusivamente en consideraciones técnicas y sociales que los justifiquen.
- Los programas de desarrollo urbano precisarán las zonas o predios afectadas por destinos del suelo, así como la descripción del fin o aprovechamiento público a que éstos prevean dedicarse.
- Se considerará como notificación de la afectación por un destino, incluyendo los derechos de vías correspondientes, para todos los efectos legales a que haya lugar, la fecha en que el programa de desarrollo urbano que lo contemple se inscriba en el Registro Público de la Propiedad.
- Los propietarios o poseedores de inmuebles, públicos o privados, que queden afectados por destinos, sólo utilizarán los predios en forma que no presenten obstáculos al futuro aprovechamiento previsto, por lo que no podrán cambiar el uso del suelo, ni aumentar el volumen de las construcciones existentes.

- Las autoridades estatales o municipales, gestionarán la disposición de los derechos de vía correspondientes a la infraestructura vial e hidráulica contempladas en los programas de desarrollo urbano.
- Tratándose de destinos relativos a la infraestructura vial e hidráulica, los propietarios o poseedores de inmuebles, deberán además respetar los derechos de vía correspondientes y tendrán el derecho de participar en los polígonos de actuación que al efecto se establezcan, para asegurar las zonas o áreas requeridas para su servicio, así como en su caso, para la ejecución de las obras necesarias para su funcionamiento.
- Quienes resulten afectados por la realización de las obras a que se refiere la fracción anterior, podrán compensar las cargas impuestas con los incrementos de valor del suelo que se generen.

Los conceptos y categorías generales para clasificar los usos y destinos del suelo y las normas técnicas a que se sujetarán los distintos tipos de áreas y zonas, se definirán en la reglamentación que en esta materia expidan los ayuntamientos, conforme a las siguientes bases generales:

- Los conceptos y categorías generales para clasificar las áreas y predios.
- La definición de la utilización general del suelo.
- La definición de los tipos básicos de zonas en función de los usos y destinos permitidos en ellas.
- La clasificación de los usos y destinos en función del grado de impacto que provocan sobre el medio ambiente.
- Las normas de control de usos del suelo, indicando los rangos de compatibilidad de los usos permitidos en cada zona.
- Las normas de control de densidad de la edificación, aplicables a las acciones de crecimiento, las cuales definirán para cada tipo de zona: La superficie mínima del lote; El frente mínimo del lote; El Coeficiente de Ocupación del Suelo; El Coeficiente de Utilización del Suelo; La altura máxima u obligatoria de las edificaciones; Las restricciones a las que se sujetará el alineamiento de la edificación; Los espacios mínimos requeridos para estacionamiento dentro del predio; La densidad máxima de unidades por hectárea.
- Las normas para la prevención de siniestros y riesgos de incendio y explosión, aplicables según el tipo de utilización del suelo.
- Las normas a que se sujetarán las transferencias de derechos de desarrollo.

- Las normas a que se sujetarán las edificaciones afectas al Patrimonio Cultural del Estado.
- Los requerimientos específicos para la elaboración de los estudios de impacto ambiental de los proyectos definitivos de urbanización y en su caso, de edificación.
- Normas relativas al diseño urbano, a la ingeniería de tránsito y a la ingeniería urbana que determinen:
 - Los criterios de diseño de la vialidad, precisando las secciones mínimas y normas de trazo de andadores, calles y arterias en función a su jerarquía.
 - Los criterios de diseño para obras de urbanización que faciliten el acceso y desplazamiento a personas con discapacidad física.
 - Los criterios para la localización de infraestructura, incluyendo el trazo de redes, derecho de paso y zonas de protección.
 - Las obras mínimas de urbanización requeridas en cada tipo de zona.
 - La determinación de las áreas de cesión para destinos, en función de las características de cada zona, así como de los criterios para su localización.
 - Los criterios para aceptar las permutas de las áreas de cesión para destinos, con la finalidad de promover una mejor distribución de los espacios de uso común, del equipamiento urbano y los servicios públicos en el centro de población.
 - Los criterios para determinar la proporción en que es posible aceptar la permuta de las áreas de cesión para destinos en las acciones urbanísticas habitacionales de densidades media, baja o mínima.
 - Las obras mínimas de edificación para equipamiento urbano en las áreas de cesión para destinos requeridas en cada tipo de zona.
 - Las normas de configuración urbana e imagen visual.
- Los criterios de diseño arquitectónico que se establezcan en relación a la clasificación de géneros relativos a los usos y destinos, para establecer las especificaciones mínimas de dimensiones, instalaciones, iluminación y ventilación.

- La clasificación de directores responsables que intervendrán en la elaboración del Proyecto Definitivo de Urbanización y los requisitos profesionales que deberán acreditar.

La determinación de provisiones, usos, destinos y reservas que establezcan los planes y programas de desarrollo urbano deberá contener:

- Su demarcación o delimitación.
- Las características y condiciones generales de los predios y la aptitud de los terrenos.
- En el caso de los destinos, la descripción del fin o aprovechamiento al que se destinarán una vez que sean afectados.
- Las restricciones y normas de aprovechamiento del suelo.

Las determinaciones de destinos de los planes de desarrollo urbano declaran la utilidad pública y la procedencia de las acciones que conlleven a la adquisición o disposición por parte del Municipio o el Estado de los predios y fincas, para proveer a la comunidad de los fines públicos establecidos en las mismas, ejecutando las obras de infraestructura y equipamiento necesarias.

Las determinaciones de destinos quedarán sin efecto si en un plazo de cinco años a partir de su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, las áreas y predios correspondientes no son utilizados conforme al destino o aprovechamiento público previsto. La actualización o expedición de un nuevo plan de desarrollo urbano podrá ratificar o cancelar la determinación del destino correspondiente.

La autorización de una urbanización, tendrá por efecto la transmisión de la propiedad de las vialidades municipales y de las áreas de cesión correspondientes, generados por las propias obras de expansión o renovación urbana que se regulen en autorización de que se trate, quedando afectados los predios a los fines o aprovechamientos públicos previstos.

Las áreas de cesión quedarán en posesión del urbanizador hasta la recepción de las obras por la Dependencia municipal.

Cuando se haga necesaria la utilización parcial o total de las reservas, se expedirá un plan parcial que regule las acciones y utilización del área de que se trate y se expedirá la determinación de usos y destinos que sean necesarias.

Para la aplicación de las normas y lineamientos, se observan las siguientes consideraciones:

- En las áreas de reserva urbana se aplicarán estrictamente las normas de control de densidad de la edificación, así como las normas de control para la urbanización.

- En las áreas urbanizadas donde se pretenda llevar a cabo acciones urbanísticas y/o de renovación urbana prevalecerán normas de control de densidad de la edificación y de urbanización del contexto, con el objeto de conservar la imagen urbana existente.

Para la aplicación de las normas se tendrá especial cuidado y manejo en aquellas localidades que por sus características históricas, culturales, fisonómicas y paisajísticas requieren un tratamiento especial, pudiendo las autoridades municipales correspondientes expedir normas específicas.

La **zonificación**, por su grado de detalle se clasifica en dos categorías:

Zonificación primaria: en la que se determinan los aprovechamientos generales o utilización general del suelo, en las distintas zonas del área objeto de ordenamiento y regulación, y

Zonificación secundaria: en la que se determinan los aprovechamientos específicos, o utilización particular del suelo, en las distintas zonas del área objeto de ordenamiento, y regulación acompañadas de sus respectivas normas de control de la densidad de la edificación.

Los planes regionales, municipales y de centros de población contendrán las determinaciones de zonificación primaria y, en su caso de zonificación secundaria. Los planes parciales harán referencia a la zonificación primaria y contendrán necesariamente las determinaciones de la zonificación secundaria.

La **Zonificación primaria básica** comprenderá los siguientes tipos de zonas:

- Agropecuario;
- Forestal;
- Actividades extractivas;
- Turístico;
- Habitacional;
- Comercial y de servicios;
- Industrial;
- Equipamiento Urbano o Regional;
- Espacios verdes y abiertos, e
- Instalaciones especiales y de infraestructura

Las normas generales para la reglamentación de zonas: Los usos y destinos del suelo que establezcan los planes de desarrollo urbano en la zonificación, se sujetarán a las siguientes categorías:

- **Uso o destino predominante:** el o los usos o destinos que caracterizan de una manera principal una zona, siendo plenamente permitida su ubicación en la zona señalada.

- Uso o destino compatible: el o los usos que desarrollan funciones complementarias dentro de una zona, siendo también plenamente permitida su ubicación en la zona señalada.
 - Para su aplicación, la compatibilidad se establece entre la zona del uso predominante y los giros o actividades contenidos en los usos y destinos que se clasifican como permitidos para la zona.
- Uso o destino condicionado: el o los usos que desarrollan funciones que pueden coexistir con los usos predominantes de la zona, estando sujetos para su aprobación al cumplimiento de determinadas condiciones establecidas previamente, o bien a la presentación de un estudio detallado que demuestre que no se causarán impactos negativos al entorno.

En los planes de desarrollo urbano de centro de población y en los planes parciales de desarrollo urbano, se deberá consignar aquellas zonas en las cuales se excluyen los usos compatibles y condicionados que se establecen para las diferentes zonas. Dicha exclusión obedecerá a los resultados del proceso de la consulta pública o de las políticas de consolidación para la zona en cuestión.

Los usos y destinos que no se califiquen con alguna de las tres categorías descritas en el artículo anterior se consideran usos prohibidos y no deben permitirse en la zona señalada.

En caso de conflicto los límites de las zonas que se establecen en los Planos de Zonificación se interpretarán según las siguientes disposiciones:

- Cuando una línea divisoria de zona se señale dentro de una calle o vía pública existente o en proyecto, deberá coincidir con el eje de la calle.
- Cuando una línea divisoria de zona se señale siguiendo límites de lotes o predios existentes o en proyecto, deberá coincidir precisamente con esos límites.
- Cuando una línea divisoria de zona se señale por el medio de las manzanas existentes o en proyecto, corriendo en forma paralela a la dimensión más larga, el límite se considerará precisamente al centro de la manzana, a menos que se especifique una dimensión precisa en la reglamentación específica del plan parcial de desarrollo urbano.
- Cuando una línea divisoria de zona se señale a través de las manzanas corriendo en forma paralela a su dimensión más corta, o cabecera de manzana, el límite se determinará en función del fondo de los lotes que predominen en la misma, a menos que se especifique una dimensión precisa en la reglamentación del plan parcial de desarrollo urbano.
- Cuando una división de zonas se determine por una calle en proyecto, el trazo de la calle deberá corresponder a lo señalado en el plan parcial de desarrollo urbano. Cuando la calle se establece sobre veredas, caminos o derechos de paso existentes, el límite será el eje rectificado de estas vías.
- En los Planos de Desarrollo Urbano de centro de población, se deberán delimitar las unidades territoriales barriales, considerando la población máxima de

habitantes en cada una de ellas, de acuerdo a la potencialidad que tengan las diferentes zonas, así como el equipamiento requerido para la atención de las necesidades básicas de la misma.

El código establece que cuando en los Planos de Zonificación los límites de zonas dividan un predio, el propietario podrá optar entre:

- Mantener los tipos de zonas determinados;
- Elegir cualquiera de los tipos de zonas determinados siempre y cuando se trate de la misma clasificación de áreas ó se combinen áreas urbanas con reservas urbanas, debiendo sujetarse a lo siguiente:
 - Respetar la estructura vial determinada en el plan parcial de desarrollo urbano correspondiente.
 - Los accesos y salidas vehiculares gravitaran sobre las vialidades de mayor jerarquía en caso de que se elija alguno de los usos determinar para el frente del predio hacia esta vialidad.
 - En su caso que se garanticen las franjas de amortiguamiento con los usos incompatibles existentes y/o determinados.

De la Transferencia de Derechos de Desarrollo

El Código prevé que cuando los derechos de desarrollo de un “predio generador” ubicado por supuesto en un “área generadora” de derechos de desarrollo en los planes municipales, se ven restringidos a causa de situaciones de carácter ambiental o cultural, al ser éstas de interés social, éstos podrán ser transferibles a predios de propiedad privada que estén ubicados dentro de una zona clasificada en los planes municipales como área receptora de derechos de desarrollo, los cuales se denominarán como predios receptores. Ambos predios deben pertenecer al mismo municipio.

Las áreas generadoras pueden ser:

- Áreas de protección al patrimonio histórico.
- Áreas naturales de protección o preservación ambiental.

Los predios receptores podrán incrementar su intensidad de aprovechamiento de acuerdo con la cantidad de derechos adquiridos, sujeto a un máximo establecido dentro de los planes, cumpliendo con el resto de las normas aplicables al control de uso del suelo y de la edificación, especialmente en materia de infraestructura apta para recibir la transferencia.

La transferencia de los derechos de desarrollo se realizará de un predio que los genera a un predio que los recibe, hasta que estos se agoten. En el caso de que el predio receptor no haya obtenido la totalidad de derechos que requiera, podrá obtener los derechos faltantes de otro predio generador, y así sucesivamente hasta que se agoten.

Los requisitos para realizar una transferencia de derechos de desarrollo entre dos predios son:

- La delimitación de las áreas generadoras y receptoras de derechos de desarrollo debe estar establecida en los programas o planes municipales, debidamente aprobados, publicado y registrados.
- Las características de las zonas generadoras y los incrementos de las zonas receptoras deben estar especificados en los planes parciales de desarrollo urbano.
- Los recursos que produzca la operación deben destinarse a mejorar las condiciones de las áreas generadoras.
- Debe existir un reglamento municipal que regule y controle la aplicación de las transferencias.

Áreas de cesión para destinos:

Toda acción urbanística mayor queda sujeta a la obligación de otorgar gratuitamente al Municipio áreas de cesión para destinos.

Las áreas de cesión para destinos se clasifican en:

- Cesiones para equipamiento: espacios de uso público, necesarios para el desarrollo de la comunidad.
- Cesiones para vialidad.

Las áreas de cesión para equipamiento deben adecuarse a los siguientes porcentajes de superficie bruta según el tipo de zona:

- Zonas habitacionales: 16 %.
- Zonas Comerciales, Industriales y de Servicios: 13 %.
- Zonas Turísticas: 11 %.
- Zonas de Granjas y Huertos y campestres: 6%.

Las áreas destinadas para el equipamiento, en su forma de espacio construido, se utilizarán como espacios verdes, abiertos y recreativos, en tanto estos no se construyan, y su mantenimiento estará a cargo del municipio o asociación de colonos correspondiente.

Las áreas de cesión deben contar con las obras de urbanización que les permitan su inmediata operación y funcionamiento, sin ellas el predio en cuestión no puede obtener la declaratoria formal de suelo urbano, por parte del municipio.

Las obras mínimas de urbanización que deben tener las áreas de cesión son las siguientes: redes de agua potable, alcantarillado y sanitario, sistema de drenaje pluvial, red de electrificación y alumbrado; así también, los elementos de vialidad como calles, banquetas, andadores, estacionamientos dispositivos de control vial como señalización semaforización, y la jardinería y mobiliario urbano.

Las áreas de cesión podrán permutarse por otros terrenos, cuando a juicio de la autoridad municipal no sean útiles para fines públicos, sujeto a las siguientes reglas:

- Únicamente procederá la permuta por suelo que permita la constitución de reservas territoriales o asegure políticas de conservación.
- Se requerirá acuerdo del ayuntamiento para la permuta de que se trate.
- El terreno que entregará el urbanizador al municipio, deberá estar dentro del mismo plan de centro de población.
- Solo podrán ser objeto de permuta parcial las áreas destinadas a áreas verdes o equipamiento, cuando no sean útiles para el Municipio.
- Únicamente se podrán recibir a cambio áreas que constituyan reserva territorial o para la protección ambiental previstas en los planes municipales aplicables.
- La permuta no podrá ser mayor del 50% del área de cesión a que este obligado el urbanizador en el caso de usos habitacionales, con excepción de predios intraurbanos no mayores a 10,000 metros, cuyo porcentaje podrá ser total; en los desarrollos de otros usos, los reglamentos municipales determinarán los porcentajes aplicables.
- Para cuantificar los términos del intercambio las áreas de cesión se valorarán incorporando el costo del terreno, más el costo prorrateado de la infraestructura y del equipamiento, por metro cuadrado, que el urbanizador haya sufragado o deba sufragar; contra el valor comercial del terreno que se proponga permutar.

Las áreas de cesión para equipamiento y cesiones para vialidad serán patrimonio municipal con carácter de dominio público, por lo que tendrán el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Las cesiones se aplicarán en áreas de expansión urbana, en todas aquellas urbanizaciones que pretendan transformar predios rústicos, pertenecientes a la reserva urbana, en áreas urbanizadas, según lo estipulado en el Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población.

Las cesiones en áreas de renovación urbana, se aplicarán en zonas ya urbanizadas, que se pretenda modificar cambiando la utilización del suelo o alterando la densidad de edificación existente, y que, como consecuencia, se incremente la densidad de población, demandando por tanto mayores servicios públicos, o por no contar anteriormente con ellos, en el entendido de que el equipamiento existente que corresponda al nivel de servicio requerido, contará para la dosificación respectiva.

Para el cálculo de las áreas de cesión, de predios que resulten afectados por áreas de protección (playas y zonas federales) originadas por los causes, escurrimientos, arroyos o cuerpos de agua, donde se pretenda llevar a cabo una acción urbanística las áreas de protección serán determinadas por la Comisión Nacional del Agua, de acuerdo a lo estipulado en el Título Primero, Artículo 3, fracción VIII y Artículo 113, fracción IV, Ley de Aguas Nacionales, una vez que sea presentada la solicitud por la autoridad municipal, o bien si la autoridad municipal lo juzga conveniente, dicha

solicitud podrá ser presentada por el propietario o promotor del terreno. Para tal efecto, la Comisión Nacional de Aguas, podrá poner a disposición de quien lo solicite, la información de la creciente máxima ordinaria determinada para un cauce o vaso específico, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 4 fracción II del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, para que con ello, un perito en la materia, realice los estudios necesarios para determinar las áreas de protección y que una vez concluidos estos, los presentará para su aprobación a la Comisión Nacional del Agua. En ningún caso, las áreas de protección podrán entregarse, como parte de las áreas de cesión para destino, en virtud de que son bienes nacionales, de conformidad con el Artículo 113 de la Ley de Aguas Nacionales. Sin embargo, los propietarios de predios o lotes que colinden con áreas de protección y que pretendan hacer uso de ellas, deberán solicitar la concesión correspondiente a la Comisión Nacional del Agua, organismo que señalará las disposiciones que juzgue pertinentes al respecto. En el caso de que la Comisión Nacional del Agua, otorgue a un particular la cesión antes señalada, tendrá este, la obligación de presentar a la autoridad municipal, el o los documentos que amparen la concesión referida, cuando pretenda hacer uso de las áreas mencionadas.

Las áreas de restricción originadas por el paso de infraestructura y sus instalaciones, serán determinadas por la instancia y organismo que las controle, de acuerdo a la legislación y normatividad vigente, una vez que sea presentada la solicitud por la autoridad municipal, o bien si la autoridad municipal lo juzga conveniente, dicha solicitud podrá ser presentada por el propietario o promotor del terreno. Para tal efecto, las instancias y organismos correspondientes podrán poner a disposición de quien lo solicite, la información necesaria, para que peritos en la materia, realicen los estudios necesarios para determinar las áreas de restricción y una vez concluidos estos, los presentarán para su aprobación a la instancia u organismo encargado.

Suelo y las reservas territoriales

El Estado y los municipios, en coordinación con el Gobierno Federal, llevarán a cabo acciones en materia de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano, con la finalidad de:

- Establecer y desarrollar una política integral de suelo urbano y reservas territoriales.
- Diseñar y aplicar instrumentos operativos, administrativos, fiscales y financieros para la generación de suelo con infraestructura, equipamientos y servicios con oportunidad, calidad y precio que requieren el desarrollo urbano.
- Regular el mercado de los terrenos y combatir la especulación inmobiliaria.
- Revertir en favor de la sociedad las plusvalías generadas por el crecimiento urbano.
- Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios.
- Ofertar tierra que atienda las necesidades de los grupos de bajos ingresos.
- Fortalecer los catastros y registros públicos de la propiedad y la modernización de las haciendas municipales.

El Código establece que, la Secretaría en coordinación con la Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público del Estado, suscribirá acuerdos de coordinación con los municipios y las entidades y dependencias federales y, en su caso, convenios de concertación con los sectores social y privado, en los que se especificarán:

- Los requerimientos de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano.
- Los requerimientos, inventarios y disponibilidad de inmuebles para el desarrollo urbano y la vivienda.
- Las acciones e inversiones a que se comprometan los gobiernos Federal, Estatal y municipal y, en su caso, los sectores social y privado.
- El ejercicio del derecho de preferencia para la adquisición de predios comprendidos en las áreas de reserva para el crecimiento urbano.
- Los criterios para la adquisición, aprovechamiento y transmisión del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.
- Los mecanismos para articular la utilización de suelo y reservas territoriales o la regularización de la tenencia de la tierra urbana, con la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.
- Las medidas y estímulos que propicien el aprovechamiento de áreas y predios baldíos que cuenten con infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.
- Los compromisos para la modernización de procedimientos y trámites administrativos en materia de desarrollo urbano, catastro y registro público de la propiedad, así como para la producción y titulación de vivienda.
- Los mecanismos e instrumentos financieros para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

La Secretaría, en coordinación con otras autoridades, promoverá:

- La transferencia, enajenación, expropiación o destino de terrenos para la ejecución de planes o programas de desarrollo urbano, a favor de los gobiernos federal, estatal, municipales o de los promotores sociales o privados, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;
- La asociación o cualquier otra forma de participación legal, a efecto de aprovechar terrenos ejidales y comunales para el desarrollo urbano y la vivienda y evitar su ocupación irregular, sujetándose a lo dispuesto en este Código y en otras disposiciones aplicables, y
- La adquisición o expropiación de terrenos ejidales o comunales, en coordinación con las autoridades agrarias que correspondan, de acuerdo a lo previsto en la Ley Agraria y en la Ley General de Asentamientos Humanos, a favor de las entidades y dependencias federales, estatales y de los municipios.

Se considera de utilidad pública la adquisición de tierra para la creación de reservas territoriales, que satisfagan las necesidades de suelo urbano para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como para la vivienda, su infraestructura y equipamiento.

Para garantizar la disponibilidad de suelo estratégico para el desarrollo urbano, así como para constituir reservas territoriales patrimoniales, es posible:

- Su adquisición, vía derecho público o privado.
- Formular un plan parcial de desarrollo urbano para una parte o la totalidad de las zonas de reserva para el crecimiento urbano que delimitará el área afectada y regirá la habilitación, urbanización y aprovechamiento de los predios.
- Promover el financiamiento y ejecución de las obras de urbanización o habilitación con infraestructura primaria.
- Enajenar con oportunidad las porciones de la reserva territorial patrimonial a los promotores públicos, sociales y privados de la vivienda y el desarrollo urbano.

El Gobierno Estatal podrá transmitir a los ayuntamientos, áreas y predios para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Las enajenaciones de porciones o predios de las reservas territoriales patrimoniales para la realización de programas de vivienda de interés social que realicen las dependencias y entidades estatales y municipales estarán sujetos a las siguientes normas:

- Las condiciones de pago se determinaran en atención al ingreso de los solicitantes;
- Los lotes resultantes no sobrepasaran el tamaño máximo que se establezca en las disposiciones aplicables para la vivienda de interés social, y
- El precio de los lotes y predios se determinará por un perito valuador o una institución bancaria autorizados, a solicitud de la autoridad competente.

Derecho de preferencia en zonas de reserva

Los ayuntamientos y el Gobierno del Estado tienen derecho de preferencia para adquirir los predios ejidales o comunales **comprendidos en la reserva**, en toda enajenación de terrenos en favor de personas ajenas al ejido o comunidad. Por ello, los propietarios de los predios deberán notificar la venta a la entidad federativa y al municipio correspondiente, dando a conocer el monto de la operación, a fin de que en un plazo no mayor de treinta días naturales, ejerzan el derecho de preferencia si lo consideran conveniente, garantizando el pago respectivo. El derecho de preferencia, sólo se ejercerá en el caso de enajenación a título oneroso.

Cuando el ayuntamiento y la Secretaría, en forma expresa declinan el ejercicio del derecho de preferencia en la adquisición del predio, o si en el plazo señalado, no dan respuesta, las partes procederán a perfeccionar el acto traslativo de dominio y el notario autorizará las escrituras correspondientes, en el precio notificado a la autoridad, en un plazo máximo de tres meses.

Si la venta, por cualquier causa se difiere y transcurre el plazo de tres meses, para su realización será necesario repetir el procedimiento. Procederá informar a la Presidencia

Municipal y a la Secretaría, si las partes acuerdan un precio menor al informado a las autoridades.

Si el Ayuntamiento o el Gobierno del Estado desean ejercitar el derecho de preferencia, pagarán por el predio el mismo precio fijado para el acto que se pretendía realizar, mismo que se liquidará dentro de los treinta días siguientes, a la fecha cuando la autoridad informe al notario que hará la adquisición.

Cuando no se haya determinado el precio del predio, éste se fijará atendiendo al avalúo comercial que practique un perito valuador profesional registrado conforme las disposiciones estatales aplicables en materia de valuación.

Regularización de los Asentamientos Humanos

La regularización de los asentamientos humanos es una acción de mejoramiento urbano, por ello debe considerarse la ejecución de las obras de infraestructura, equipamiento o servicios urbanos por cooperación y solidaridad.

El Gobierno del Estado y el Municipio respectivo deberán intervenir en el proceso de regularización de asentamientos humanos ubicados de manera irregular en tierras ejidales o comunales, para asegurar que se realice con la dotación de servicios y satisfactores básicos que tiendan al desarrollo social y urbano de la comunidad.

Los asentamientos irregulares existentes pueden regularizarse e incorporarse formalmente a los centros de población, cumpliendo los siguientes requisitos:

1. Ubicarse en áreas factibles de urbanizar. No en áreas o zonas de riesgo o de preservación ecológica, y
2. Promover su regularización como fraccionamiento habitacional de urbanización progresiva a través del organismo público competente.

Las autoridades estatales y municipales se abstendrán de dar trámite a solicitudes o documentos para la autorización de acciones urbanas que se pretendan llevar a cabo en predios que previamente hayan sido ocupados irregularmente o invadidos por terceros, salvo que el interesado acredite haber presentado denuncia o querrela en contra de los presuntos invasores.

Es importante señalar que el Código expresamente dispone que se considera suelo urbanizado, con incorporación o reincorporación municipal, los predios respecto de los cuales opere alguno de los siguientes supuestos:

- Se realizaron obras de urbanización y el Municipio administra los servicios públicos correspondientes.
- Se hicieron los pagos que determinó el Ayuntamiento y se acordó como efecto, regularizar los predios o declararlos urbanos o incorporados.
- El ayuntamiento clasificó el predio como urbano y durante cinco años, se pagó el impuesto predial correspondiente a esta clasificación.

Infraestructura, equipamiento y servicios urbanos

El Código dispone que las acciones, programación, promoción, financiamiento, ejecución y operación de las obras de infraestructura y equipamiento, se distribuirán de acuerdo con a su cobertura o nivel conforme a los siguientes criterios:

- Las acciones relativas a la infraestructura y el equipamiento de nivel estatal, regional y metropolitano, corresponden en su coordinación al Gobierno del Estado.
- Las acciones relativas a la infraestructura y el equipamiento para administrar los servicios públicos básicos en los centros de población, corresponden a los Ayuntamientos.
- Las obras de infraestructura y equipamiento que se requieren para proporcionar los servicios públicos en predios donde se realicen acciones de crecimiento, corresponden a los titulares de los inmuebles o urbanizadores.
- Las obras de infraestructura y equipamiento que se requieren para proporcionar los servicios públicos en áreas y zonas donde se realicen acciones de conservación o mejoramiento, corresponden a la autoridad competente y en su caso, a los titulares y habitantes de los predios o fincas, así como en su caso a los urbanizadores.

Las entidades públicas y privadas pueden promover ante el Gobierno Estatal, las Instancias de Coordinación y los Ayuntamientos, la programación y ejecución de las obras de infraestructura y equipamiento necesarios para el desarrollo de los centros de población, mediante la presentación de estudios y propuestas, que podrán incluir la elaboración de planes de desarrollo urbano.

El emplazamiento de redes e instalaciones de infraestructura básica, incluyendo sus derechos de paso y franjas de protección; los centros de readaptación social y cualquier equipamiento carácter regional, cuando impliquen la determinación de áreas de restricción, requerirán la elaboración de un plan de desarrollo urbano, aun cuando no esté localizado en el área de aplicación de un Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población.

Es importante subrayar que de conformidad con las disposiciones del Código, toda acción urbana que requiera infraestructura para su incorporación o liga con la zona urbana debe contemplar por lo menos:

1. Las vías públicas necesarias para satisfacer la movilidad de la zona; en su caso, los espacios necesarios para alojar vialidades, paraderos, estaciones, carriles exclusivos para transporte público, andadores peatonales, ciclo rutas o puentes peatonales u otras, así como los necesarios para conformar e integrarse con las redes ya existentes o en proyecto para el resto del centro de población.

2. El drenaje y alcantarillado; prever la planta o sistema de tratamiento de aguas residuales y manejo de aguas pluviales para la recarga de los mantos acuíferos o la aportación económica correspondiente cuando esté prevista la construcción de sistemas de tratamiento.
3. Las garantías para asegurar el adecuado funcionamiento, operación o mantenimiento de las redes de infraestructura, hasta en tanto no se municipalicen las obras.

Los urbanizadores deben realizar las obras que estando localizadas fuera de la zona a urbanizar, en forma directa se requieran para su integración a la estructura urbana del centro de población o convenir su realización con el Ayuntamiento.

La expropiación de las áreas y predios necesarios para conectar una urbanización en proyecto y otras zonas urbanizadas del centro de población, se considera de utilidad pública siempre y cuando las obras de conexión sean congruentes con los programas y planes de desarrollo urbano aplicables.

Reglas generales de la acción urbanística

Toda acción urbanística debe proyectarse y realizarse de acuerdo con los programas y planes de desarrollo urbano vigentes, y sus determinaciones de usos, destinos y reservas. Las actividades urbanísticas, en el ámbito municipal, sólo podrán realizarse mediante autorización expresa otorgada por el municipio de la jurisdicción, una vez que se hayan otorgado las garantías y verificado los pagos por los conceptos previstos en el Código. El municipio debe establecer la dependencia que tendrá a su cargo los procedimientos para expedir los dictámenes, autorizaciones y licencias previstas en el Código. Salvo que el municipio haya celebrado con el Ejecutivo Estatal el convenio correspondiente, para que la Secretaría elabore y expida los dictámenes previstos en los procedimientos de autorización.

Los desarrollos industriales, comerciales, turísticos, campestres, granjas y similares, que se localicen fuera de los límites de un centro de población, requerirán la elaboración de su plan parcial de desarrollo urbano.

El Ayuntamiento debe establecer un **registro de peritos autorizados** que auxiliarán a la Autoridad Municipal. Los peritos deberán ser avalados por el Consejo Estatal de Peritos en supervisión municipal.

De conformidad con el Código, las acciones materiales relativas a las obras de urbanización, comprenden entre otras las siguientes:

La división de un predio en lotes o fracciones.

La dotación de redes de servicio, como agua potable, desalojo de aguas residuales y pluviales, plantas de tratamiento de aguas, electrificación, alumbrado, telefonía, instalaciones especiales y obras de infraestructura regional.

Los elementos de la vialidad, como calles, banquetas, andadores, estacionamiento para vehículos; los dispositivos de control vial, como señalización y semaforización con sus equipos e instalaciones, y los elementos e instalaciones para la operación del transporte colectivo.

Los servicios e instalaciones especiales que requieran las actividades de la industria, el comercio y los servicios.

Los componentes de la imagen urbana, como arbolado, jardinería y mobiliario.

Las acciones urbanísticas que requieran de obras de urbanización y edificación simultáneas, podrán obtener del ayuntamiento sus respectivas autorizaciones y licencias, siempre y cuando cuenten con un plan parcial de desarrollo urbano y en su caso el proyecto definitivo de urbanización para las áreas y predios donde se proyecte realizar dichas obras.

Mientras el Ayuntamiento no reciba las obras de urbanización, no deberá expedir el certificado de habitabilidad a edificación alguna. Una vez recibidas formalmente las obras de urbanización y equipamiento urbanos se autorizará la incorporación o reincorporación que tiene como efecto que las obras, así como la administración de los servicios públicos correspondientes, sean asumidos por ayuntamientos o sus organismos operadores.

Para la recepción de las obras de urbanización, se requerirá que:

Estén terminadas las obras de infraestructura básica, las propias de la acción urbanística y cumplido con los requisitos establecidos en el Proyecto Definitivo de Urbanización;

Se haya formalizado la entrega de las áreas de vialidad y de los espacios para las instalaciones públicas y otras áreas de cesión para destinos, y

Estén liquidados los pagos correspondientes, conforme los procedimientos y tarifas que se determinen en las leyes hacendarías y de ingresos municipales o en su caso, garantizado el interés fiscal.

Una vez que se reciban las obras de urbanización el ayuntamiento estará obligado a suministrar y administrar los servicios básicos y el equipamiento para el funcionamiento óptimo del asentamiento, conforme a su régimen de propiedad o modalidad de la acción urbanística.

El Código determina que la Dependencia Municipal está facultada para expedir licencias de construcción en:

- Los predios de suelo urbanizado y en lotes o predios respecto de los cuales se autorizó su enajenación;
- Los proyectos de obras de urbanización y edificación simultáneas, de acuerdo con el proyecto definitivo de urbanización;
- Las urbanizaciones progresivas autorizadas;

- Los predios intra-urbanos de suelo no urbanizado en las áreas en donde el Ayuntamiento haya dictaminado técnica, jurídica y administrativamente factible su regularización;
- Los predios comprendidos en un área de destinos, previa celebración del convenio respectivo;
- Los proyectos que se limitan a obras de edificación;
- En predios comprendidos en un área de reservas, en tanto se realizan las obras de urbanización, previa celebración del convenio, y
- En predios de dominio público, de acuerdo a su destino y en su caso, con lo estipulado en el acto o título de concesión.

Certificados de Usos y Destinos

La Dependencia Municipal realiza dos tipos de dictámenes de certificación de usos y destinos:

- El dictamen de usos y destinos, mediante el cual se certificará la clasificación y utilización determinadas para el predio en la zonificación vigente.
- El dictamen de trazo, usos y destinos específicos fundados en el plan de desarrollo urbano de centro de población y en su caso, en el plan parcial de desarrollo urbano, donde se precisarán las normas y lineamientos para la elaboración del plan de urbanización, el proyecto definitivo de urbanización o el proyecto de edificación.

En la expedición de estos dictámenes se tendrá en cuenta las siguientes consideraciones:

- Se expedirán a cualquier persona que los solicite, previo pago del derecho que fije la Ley de Ingresos Municipal;
- La solicitud expresará los datos generales del predio, así como el nombre, domicilio e identificación del solicitante;
- Estos dictámenes tienen el carácter de certificaciones, tendrán vigencia indefinida y validez legal, y
- Recibida la solicitud se expedirán los dictámenes solicitados, en un plazo no mayor de una semana.

Si la Dependencia Municipal no expide los dictámenes en el plazo señalado, el promovente podrá impugnar la negativa ficta.

Con fundamento en el Dictamen de Trazo, Usos y Destinos Específicos, es posible elaborar el proyecto de edificación, que deberá reunir los requisitos establecidos en el Reglamento de Construcción respectivo. Los proyectos de edificación serán revisados por la Dependencia Municipal, para verificar el cumplimiento de las normas del Reglamento de Construcción, como también de otras disposiciones y reglamentos

relativos a instalaciones especiales, seguridad y en su caso, diseño urbano e impacto ambiental.

Los municipios deben simplificar los trámites administrativos para expedir las licencias que correspondan a construcciones dedicadas a vivienda. Asimismo, promoverán los convenios con las autoridades federales y estatales competentes, para facilitar los trámites de autorización de acciones de vivienda de interés social y popular.

Autorización de los Proyectos de Edificación

La Dependencia Municipal revisará y dictaminará en un plazo no mayor de diez días hábiles la solicitud de revisión del proyecto de edificación:

- Si el dictamen descalifica el proyecto de edificación, se notificará al promovente para los efectos que se establezcan en el Reglamento de Construcción del Municipio, y
- Si el dictamen recomienda autorizar el Proyecto de Edificación, en un plazo de 24 horas, se expedirá la licencia o permiso de construcción, previo pago del derecho que fije la Ley de Ingresos Municipal.

La Dependencia Municipal puede ordenar las visitas de inspección que juzgue convenientes a los trabajos de edificación. En caso de que los trabajos no se ajusten a los planos aprobados en la licencia respectiva, se ordenarán las modificaciones necesarias o se ordenará la suspensión de la obra, imponiéndose las sanciones correspondientes.

Certificado de Habitabilidad

La Dependencia Municipal debe expedir el certificado de habitabilidad para toda edificación, cuando habiendo realizado la inspección compruebe que el inmueble está habilitado para cumplir con las funciones asignadas, sin menoscabo de la salud e integridad de quienes lo vayan a aprovechar. Para modificar el aprovechamiento o giro originalmente aprobado, es necesario tramitar y obtener nueva certificación.

El procedimiento para obtener el certificado de habitabilidad es el siguiente:

- El titular del predio lo solicita a la Dependencia Municipal, acreditando el pago del derecho que fije la Ley de Ingresos Municipal. Acompaña a la solicitud, la comunicación escrita o dictamen del perito responsable, donde harán constar las condiciones de la edificación y su habitabilidad, referidas a su utilización específica.
- Recibida la solicitud, se practicará la inspección.
- Se dictamina otorgando o negando la certificación de habitabilidad, en un plazo no mayor de diez días hábiles.
- Transcurrido el plazo, sin que la Dependencia Municipal resuelva sobre la certificación de habitabilidad de una edificación, el titular puede: a) solicitar a la misma dependencia para que resuelva, disponiendo la autoridad de cinco días hábiles; b) solicitar la intervención de la Procuraduría de Desarrollo

Urbano, para los efectos de requerir a la Dependencia Municipal o al Ayuntamiento que corresponda, informe el motivo de su incumplimiento y, en su caso, se apliquen las sanciones administrativas que procedan; y c) transcurrido el primer plazo o el plazo adicional sin respuesta, puede demandar mediante juicio en el Tribunal de lo Administrativo, se declare en su favor la afirmativa ficta.

El Código señala que las áreas y predios sin edificar, los edificios, casas, bardas, cercas y cualquier otra construcción urbana, deberán conservarse por sus propietarios o poseedores en buenas condiciones de seguridad y limpieza, cuidando especialmente que los muros y fachadas de las construcciones se mantengan en buen estado de presentación.

Sistemas de acción urbanística y sus modalidades

Las acciones que se realicen aplicando cualquier sistema de acción urbanística, deberán proyectarse y ejecutarse conforme a los planes o programas de desarrollo urbano vigente y aplicable en las áreas donde se localicen las zonas y predios. La Ley de Ingresos Municipal establecerá los beneficios fiscales que se otorguen a las acciones que se emprendan en los distintos sistemas de acción urbanística, conforme al interés público, el beneficio general y su objetivo social.

Los sistemas de acción urbanística son las formas de participación ciudadana y vecinal en la realización de obras de urbanización y edificación del equipamiento urbano y son los siguientes:

Acción urbanística privada: se refiere a la realización de obras de urbanización para usos determinados por parte de cualquier propietario o promotor en asociación con el primero, en predios de propiedad privada o social. Bajo este sistema, se regirán las obras de urbanización y edificación promovidas y ejecutadas por los organismos públicos descentralizados.

Acción urbanística por concertación: comprende las obras de urbanización que se realicen en vías y espacios públicos, mediante convenio con el Ayuntamiento celebrado por los propietarios de predios o promotores asociados con éstos, que tengan interés en realizarlas. Las asociaciones de vecinos legalmente constituidas y reconocidas por el Ayuntamiento, podrán promover obras por este sistema, acreditando el acuerdo de asamblea que, conforme a sus estatutos, apruebe las obras y obligue a la totalidad de sus miembros a hacer las aportaciones que les correspondan para su financiamiento.

Acción urbanística por contribución de mejoras: comprende aquellas obras de urbanización y edificación que sean promovidas por el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano para uno o varios destinos, generando beneficios en forma indirecta o general, a los habitantes o propietarios de predios o fincas de un centro de población o de una zona del mismo.

Acción urbanística por asociación de interés público: se refiere a las obras de urbanización para usos y destinos, promovidas por el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano con los propietarios de los predios comprendidos en las áreas de reservas.

Acción urbanística por objetivo social: se refiere a las urbanizaciones que se desarrollarán en forma progresiva, mediante la gestión pública a través de los municipios, del Ejecutivo Estatal o de ambas autoridades cuya finalidad en acciones de crecimiento es responder a la demanda de suelo urbano para la vivienda de interés social y evitar con ello el asentamiento irregular y en acciones de mejoramiento para la regularización de la tenencia de la tierra urbana, formalizará los términos y condiciones para la participación de los titulares de los predios y fincas, en la ejecución de las obras de infraestructura y equipamiento necesarias para su integración al desarrollo del centro de población.

Acción urbanística pública: se refiere a las obras de urbanización y edificación para destinos, que conforme a las necesidades de los centros de población, sean promovidas y ejecutadas por dependencias de la Administración Pública Federal, Estatal o por los gobiernos municipales, a través de sus organismos técnicos.

En los casos de **acción urbanística por contribución de mejoras**, el Código dispone que el Proyecto Definitivo de Urbanización debe contener: costo de la obra; monto probable de las indemnizaciones por expropiación; clasificación de la zona en secciones según los diversos grados de mejoría o beneficio generado por la obra; el estudio socioeconómico que determine la capacidad de pago de los propietarios de los predios y fincas comprendidos en la zona de beneficio, y el número de exhibiciones bimestrales de igual cantidad en que deberá ser pagada la contribución especial.

El incremento de valor y la mejoría específica de la propiedad consecuencia inmediata y directa de la ejecución de las obras previstas en los planes o programas de desarrollo urbano, será objeto de la Contribución de mejoras que en su caso se autorice. La contribución de mejoras tendrá carácter objetivo y afectará a todos los predios comprendidos dentro de la zona de beneficio, previa aprobación del ayuntamiento o ayuntamientos interesados en la obra, como resultado de los proyectos y estudios técnicos que se lleven a cabo. La zona de beneficio de la obra se precisará en el plan parcial de desarrollo urbano que se apruebe. Las leyes fiscales en la materia deben establecer el objeto, sujeto, base, tasas, cuotas o tarifas, procedimientos, temporalidad y demás derechos y obligaciones de la contribución de mejoras.

Para la ejecución de obras de urbanización en la **acción urbanística por asociación de interés público**, el Código determina el siguiente procedimiento:

- Los propietarios o dependencias públicas interesadas en la ejecución de las obras, promoverán la integración del estudio urbanístico que acredite el interés público en dichas obras;

- Este estudio será elaborado por el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano o en su caso, por los propietarios o dependencias públicas interesadas, quienes deberán presentarlo ante el Consejo para su revisión y aprobación;
- Con base en el estudio aprobado por el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano, en su caso se podrá formalizar el **convenio** respectivo con los propietarios de las áreas o predios y el Ayuntamiento;
- El convenio a que se refiere la fracción anterior podrá establecer la constitución de una asociación, organismo o entidad para la gestión urbana integral del área de reserva;
- Si las áreas o predios son propiedad de un núcleo de población ejidal, previamente se tramitará su desafectación del régimen de propiedad social, conforme las disposiciones de la Ley Agraria.

El convenio antes señalado contendrá las fechas y transcripciones de los puntos resolutive de los siguientes acuerdos:

- Del Consejo Estatal de Desarrollo Urbano, la autorización del estudio.
- Del Ayuntamiento, la autorización de la coordinación entre el Estado y la asociación con los propietarios, para promover las obras de urbanización propuestas.
- De la Asamblea del Ejido:
- Cuando la acción urbanística tenga por objeto tierras en propiedad social: a) La descripción precisa de las áreas y predios objeto de la acción urbanística; b) La referencia a los instrumentos legales que acreditan la propiedad de las áreas y predios y la personalidad jurídica de quienes participen;

Cuando las áreas y predios procedan del régimen agrario, las fechas y transcripción de los puntos resolutive de los siguientes acuerdos, autorizados conforme las disposiciones de la Ley Agraria:

- De la Asamblea del núcleo de población donde autorice a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas, de conformidad al procedimiento establecido en la Ley Agraria.
- De la Asamblea o los titulares de derechos agrarios, aceptando aportar las áreas y predios para la realización de la acción urbanística, conforme las modalidades y condiciones estipuladas en el Convenio, y
- De la Asamblea, donde autorice la aportación de tierras al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos, de conformidad a las disposiciones de la Ley Agraria;

Además se incluirán las cláusulas relativas al ejercicio del derecho de preferencia. Los usos y destinos, las modalidades, características y demás aspectos de tipo técnico de la urbanización, y en particular, a la determinación de reserva urbana en donde estén incluidas las áreas y predios; Las obligaciones que asuman las partes, y en su caso; La constitución de garantías o fideicomisos a fin de asegurar la ejecución de las obras de urbanización, el aprovechamiento de los predios urbanizados y el cumplimiento de las

obligaciones a favor de los propietarios que aportaron las áreas o predios, en particular, cuando en el Convenio participen ejidos o grupos de titulares de derechos agrarios, y en su caso, el acuerdo relativo a la constitución de la asociación, organismo o entidad para la gestión urbana integral del área de reserva.

El Código dispone que la asociación, organismo o entidad debe integrarse conforme a las siguientes disposiciones generales:

- I. Se constituirá en la forma legal que le corresponda como asociación, organismo o entidad, con personalidad jurídica propia para adquirir bienes y celebrar los actos jurídicos que requiera conforme a su objeto y finalidad;
- II. Tendrá por objeto la gestión urbana integral del área de reserva, para lo cual realizará los estudios, proyectos y obras que resulten necesarios, para su urbanización y edificación, en su caso;
- III. Formarán parte de la asociación, organismo o entidad los titulares de los predios comprendidos en el área de reserva y el Ayuntamiento del Municipio donde se localice el área de reserva por desarrollar;
- IV. Adicionalmente podrán formar parte:
 - a) El Consejo Estatal de Desarrollo Urbano,
 - b) Los organismos públicos o las personas jurídicas privadas, interesadas en el desarrollo del área de reserva,
 - c) Las personas públicas o privadas que aporten los recursos económicos para financiar los proyectos, y
 - d) Las personas que propongan aportar la ejecución de las obras de infraestructura, equipamiento y en su caso, las edificaciones;
- V. Las aportaciones a la asociación, organismo o entidad de predios, obras y financiamiento, se valuarán y cuantificarán en forma de acciones;
- VI. El Ayuntamiento podrá aportar al desarrollo del proyecto, los recursos que se generen por concepto de contribuciones inmobiliarias o garantías de la permuta de áreas de cesión para destinos;
- VII. Las personas que aporten recursos a la asociación, organismo o entidad, tendrán derecho de preferencia para adquirir los predios, fincas o unidades que se generen al desarrollar el área de reserva, en el orden y por la cantidad que se especifique al aceptar y cuantificar su aportación;
- VIII. La recuperación de las aportaciones y los beneficios que se generen para los integrantes, se hará en efectivo o bienes inmuebles, en forma parcial o total durante el desarrollo del proyecto o al liquidarse la asociación, organismo o entidad;
- IX. La asociación, organismo o entidad no tendrá fines de lucro. Si al concluir los proyectos de la gestión quedan bienes remanentes, éstos se transferirán al Consejo Estatal de Desarrollo Urbano o al Ayuntamiento, conforme el acuerdo de liquidación;
- X. El Ayuntamiento tomará los acuerdos necesarios a fin de realizar los fines y aplicar las disposiciones del plan parcial de desarrollo urbano del área de gestión urbana integral, y agilizar los procedimientos para emitir los dictámenes, autorizaciones, licencias o permisos relativos al proyecto, a través de su representante en la asociación, organismo o entidad;

XI. Los integrantes de la asociación, organismo o entidad constituirán la asamblea general, con la participación que se especifique al constituir la, conforme a sus aportaciones;

XII. El consejo de administración o junta de gobierno de la asociación, organismo o entidad será su órgano de representación y responsable de ejecutar los acuerdos de la asamblea general, con las atribuciones que se especifiquen en el acto de constitución;

XIII. La propuesta para identificar un área de gestión urbana integral y constituir la asociación, organismo o entidad correspondiente, se hará por las personas a quienes se refiere las fracciones III y IV de este artículo, y

XIV. La asociación, organismo o entidad se regirá por las normas reglamentarias generales que emita el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano, que se integrarán a su acta constitutiva, así como las disposiciones específicas que se acuerden al constituir la.

En todo caso, para la autorización de obras en **la acción urbanística por objetivo social**, se requerirá elaborar y autorizar el Proyecto Definitivo de Urbanización, que será elaborado por el municipio, el Gobierno del Estado, el organismo público que promueva la urbanización o por la asociación de vecinos que integren los titulares de los predios.

El Código determina que toda acción urbanística por objetivo social, se gestionará y ejecutará con participación del Gobierno del Estado o del Municipio, conforme a las siguientes normas:

- Se realizará por iniciativa de los gobiernos estatal y municipales, quienes tratándose de predios de propiedad privada, pueden asociarse con sus propietarios para el desarrollo de este tipo de urbanizaciones;
- Los gobiernos estatal y municipales podrán atender a las peticiones de ciudadanos, que agrupados en cooperativas y asociaciones de vecinos, soliciten este tipo de urbanización y aporten los terrenos para desarrollarlos;
- La participación en este sistema de acción urbanística del Gobierno Estatal o Municipal tendrá el propósito de garantizar a los adquirentes por medio de la gestión pública, el desarrollo progresivo de las obras de urbanización, el otorgamiento de un valor social a los terrenos y en general, cumplir con su objetivo, y
- Se informará y asesorará a los adquirentes respecto de los sistemas técnicos de autoconstrucción que se propongan aplicar.

Para la realización de una acción urbanística de objetivo social conforme al Código es necesario lo siguiente:

I. Realizar los estudios que la fundamenten, tanto en lo económico y social, como en lo relativo a la posibilidad de urbanizar los terrenos donde se proyecte el desarrollo, en relación con los servicios de agua potable, drenaje, electricidad, entre otros;

II. Con base a estos estudios, el municipio tomará la decisión en un plazo no mayor de 30 días de autorizar la urbanización bajo este sistema;

- III. Aprobado el estudio, el municipio dispondrá se expida el proyecto definitivo de urbanización, donde se definirán las obras mínimas que se ejecutarán, como también las obras complementarias que integran una urbanización popular completa;
- IV. Las obras mínimas que se exigirán son las siguientes:
- a) Aprovechamiento de agua potable, mediante hidrantes localizados en una de las esquinas, y
 - b) Conformación del terreno para señalar las vías públicas;
- V. Realizadas las obras mínimas conforme al plan parcial de desarrollo urbano y su proyecto definitivo, la Dependencia Municipal procederá a su recepción levantando el acta respectiva, y
- VI. Una vez que la Dependencia Municipal haya recibido de conformidad las obras mínimas, se podrá proceder a ocupar los predios.

Las obras faltantes de urbanización que estén programadas a realizarse en forma progresiva se llevarán a cabo en los términos del convenio que al efecto celebre la autoridad gestora de la obra con los adquirentes de lotes. Los adquirentes de lotes quedarán obligados a formar parte de la asociación de vecinos para hacer posibles las gestiones que se establezcan en dicho convenio.

La asociación de vecinos, previa autorización del ayuntamiento, podrá solicitar que incluya las obras de urbanización faltantes en el desarrollo progresivo, cuando así lo convengan y de acuerdo a la capacidad económica de los adquirentes de los lotes.

Los propietarios de lotes en un desarrollo progresivo o quienes adquieran sus derechos están obligados en las responsabilidades de la realización de las obras de urbanización progresiva. Esto debe consignarse en las escrituras de propiedad que se expidan y en las inscripciones que se hagan en el Registro Público de la Propiedad. Concluidas satisfactoriamente las obras de urbanización progresiva, se levantará el acta final de recepción de obras por parte de la Dependencia Municipal, quien informará al Registro Público de la Propiedad que corresponda, para el efecto de cancelar las inscripciones antes señaladas.

Responsabilidades, sanciones, recursos

El Código prevé que los habitantes y propietarios de predios y fincas de un área que resulten directamente afectados por edificaciones y urbanizaciones, cambios de uso del suelo u otros aprovechamientos que contravengan las leyes, reglamentos, programas o planes de desarrollo urbano aplicables, con el deterioro de la calidad de la vida, tendrán derecho a exigir que se lleven a cabo las suspensiones o modificaciones ante la autoridad competente o superiores jerárquicos correspondientes. En el caso de que se solicite demolición, se tramitará ante la autoridad judicial competente.

El derecho antes citado puede ser ejercido por cualquier habitante o propietario afectado o su representante, ante las autoridades competentes o superiores inmediatas, quienes oirán previamente a los interesados y deberán resolver en un término no mayor de treinta días, contados a partir de la fecha de recepción del escrito correspondiente, por la autoridad responsable. Los propietarios o habitantes pueden

optar por informar sobre los hechos a la Procuraduría de Desarrollo Urbano y solicitar intervenga como su representante.

En caso de acreditarse ante la autoridad competente la trasgresión de las disposiciones del Código ó los planes y programas correspondientes, la autoridad aplicará medidas de seguridad y sanciones, y ejercerá el juicio de lesividad correspondiente ante el Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco.

En caso de que la autoridad resuelva negativamente a los habitantes afectados, o no lo haga en el término previsto, éstos podrán acudir ante la autoridad jurisdiccional.

El Código establece que las obligaciones de las autoridades en sus relaciones con los particulares son las siguientes:

- En el otorgamiento de las autorizaciones o licencias, no podrán exigir más requisitos que los previstos en el Código y sus disposiciones reglamentarias, y tendrán la obligación de otorgarlas si el interesado cumple con los mismos; la negativa injustificada por parte de los servidores públicos a otorgarlas, implicará el fincamiento de responsabilidades;
- Solo solicitarán la comparecencia de los particulares, cuando así esté previsto en la ley, previa citación en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla;
- En cualquier momento, hacer del conocimiento de los particulares el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos;
- Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, la presentación de los mismos;
- Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando;
- Proporcionar orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar;
- Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en éste u otros ordenamientos, siempre que acrediten su interés jurídico;
- Tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, y
- Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley.

Adicionalmente, los servidores públicos que con motivo de una actividad administrativa irregular causen daño o perjuicio a los bienes y derechos de los particulares, independientemente de las responsabilidades administrativas y penales en que incurran, tendrán responsabilidad civil, objetiva y directa.

El Código dispone que los interesados en los procedimientos de licencias de construcción tendrán reconocidos específicamente, los siguientes derechos:

- Al trámite del procedimiento sin demoras indebidas, obteniendo un pronunciamiento expreso del municipio que conceda o niegue la licencia de construcción solicitada dentro del plazo máximo para resolver dicho procedimiento;
- A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos y técnicos que las leyes y reglamentos imponga a los proyectos, obras o solicitudes que los interesados se propongan realizar;
- A utilizar medios informáticos, electrónicos o telemáticos, especialmente internet, en la tramitación de los procedimientos y en la obtención de información urbanística;
- A no presentar documentos que obren en poder de los servicios municipales.
- A que las órdenes de ejecución y las resoluciones improcedentes de las licencias estén debidamente fundadas y motivadas, y
- A presentar quejas, reclamaciones y sugerencias sobre el funcionamiento de los tramites municipales.

Los propietarios, urbanizadores o constructores tendrán las siguientes obligaciones:

- En las solicitudes y peticiones que sometan a la autoridad deberán presentar la documentación completa y veraz;
- Atender los requerimientos municipales para la corrección de deficiencias o reparación, tanto formales como materiales, derivados de la solicitud de autorización de acciones u obras urbanas;
- Contratar a profesionistas y directores responsables legalmente establecidos;
- Cumplir los trámites en los plazos establecidos, asumiendo por declinado en su derecho al trámite correspondiente en caso contrario;
- Tener en la obra, copia de las autorizaciones correspondientes;
- Notificar a la dependencia técnica la fecha de inicio y terminación de obras en el caso que el director responsable de obra no lo hiciere, y
- Permitir y facilitar las labores de verificación de la autoridad municipal.

El Código dispone la siguiente clasificación de los actos administrativos definitivos:

Actos declarativos: los actos definitivos que sólo reconocen sin modificar una situación jurídica del administrado, pero resultan necesarios para la realización de algún trámite o acto administrativo; tales como certificaciones, dictámenes técnicos, actos registrales, expedición de constancias, contestación de peticiones que no implican ningún otro acto administrativo o análogo, como son:

- El dictamen de uso del suelo;
- El dictamen de trazo, uso y destinos específicos;
- El acuerdo que determina la procedencia para realizar la entrega y recepción de obras de urbanización;
- El dictamen técnico que declara procedente autorizar el proyecto definitivo de urbanización;
- El certificado de habitabilidad.

Actos regulativos: aquellos por virtud de los cuales la autoridad permite a un administrado determinado, el ejercicio de alguna actividad que se encuentra regulada por la normatividad aplicable; tales como: permisos, licencias, autorizaciones o análogos, como son:

La autorización de los planes o programas municipales de desarrollo urbano y la zonificación contenida en los mismos, donde se determinan los usos, destinos y reservas de áreas y predios de los centros de población;

La autorización del proyecto definitivo de urbanización;

La autorización, licencia o permiso de urbanización;

La autorización del proyecto de edificación;

La autorización, licencia o permiso de construcción o edificación;

Las autorizaciones, licencias o permisos de subdivisión o relotificaciones.

El Código dispone que la supletoriedad de la Ley del Procedimiento Administrativo respecto de:

- Los medios, forma, plazo y términos para notificar las resoluciones que afecten los intereses de los promoventes, emitidas en los procedimientos administrativos;
- Las visitas de verificación;
- Las visitas de inspección;
- La determinación y aplicación de medidas de seguridad;
- La determinación de infracciones;
- La imposición de sanciones administrativas, y
- Los recursos administrativos y procesos jurisdiccionales para la defensa de las personas a quienes afecten las resoluciones.

El Código determina que serán autoridades competentes para determinar y ejecutar las medidas de seguridad y aplicar las sanciones administrativas previstas por el mismo, el Gobernador del Estado y la Secretaría, en el ámbito de competencia de las autoridades estatales, y los ayuntamientos y los presidentes municipales.

Las reglas para determinar y ejecutar medidas de seguridad, como para aplicar sanciones administrativas, son las siguientes:

- La determinación de la responsabilidad será precisada, en su caso, por dictamen de peritos nombrados por el ayuntamiento que corresponda, por la Secretaría, por la parte agraviada y por él o los presuntos responsables que deberán ser oídos en el procedimiento;
- Los peritos emitirán su dictamen conjunta o separadamente. En caso necesario, la autoridad competente nombrará un perito tercero en discordia;
- En contra de la resolución que emita la autoridad, procederá el recurso de revisión previsto en este Código;

- Todo lo relativo a daños y perjuicios se decretará por la autoridad judicial, observando las disposiciones del Código Civil y del Código de Procedimientos Civiles del Estado, y
- Las resoluciones que impongan sanciones pecuniarias se comunicarán a la Dependencia Encargada de la Hacienda Municipal que corresponda, para su ejecución.
- Si las circunstancias del caso así lo exigen, podrán ejecutarse las medidas de seguridad que se determinen, y simultáneamente, podrán imponerse sanciones a los infractores.
- Si en el procedimiento que sigan las autoridades para ejecutar las medidas de seguridad e imponer las sanciones administrativas previstas en el Código, toman conocimiento de actos u omisiones que puedan integrar delitos, formularán la denuncia correspondiente al Ministerio Público. También harán del conocimiento de otras autoridades los hechos que correspondan a la esfera de su competencia, para la aplicación de las sanciones determinadas en otros ordenamientos.

Las medidas de seguridad

El Código considera medidas de seguridad, las que el Gobierno del Estado y los gobiernos municipales dicten, para evitar los daños que puedan causar las instalaciones, las construcciones y las obras, tanto públicas como privadas. Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que en su caso correspondan.

Las medidas de seguridad consisten en:

- La suspensión de trabajos y servicios;
- La clausura temporal o definitiva, total o parcial de las instalaciones, las construcciones y las obras;
- La desocupación o desalojo de inmuebles;
- La demolición;
- El retiro de instalaciones, y
- La prohibición de actos de utilización.

El Código faculta a la Procuraduría de Desarrollo Urbano para requerir a la autoridad competente que determine y ejecute medidas de seguridad, con el propósito de evitar daños.

Los encargados de las oficinas del Registro Público de la Propiedad son responsables de las siguientes infracciones:

- Inscribir o registrar documentos e instrumentos que no se ajusten a los planes o programas de desarrollo urbano, a la zonificación establecida en los mismos, o a las resoluciones administrativas relativas al desarrollo urbano del Estado;
- Inscribir o registrar documentos e instrumentos que contravengan las disposiciones del Código;
- Proporcionar informes, datos o documentos alterados o falsificados, y

- Faltar a la obligación de mantener a consulta del público los diversos programas y planes de desarrollo urbano y demás documentos deben inscribirse en la Oficina del Registro Público de la Propiedad a su cargo.

Los servidores públicos estatales y municipales incurren en responsabilidad cuando:

- Omitan fundar y motivar debidamente los actos administrativos que expidan;
- Requieran o condicionen la tramitación de un procedimiento y su resolución definitiva al cumplimiento de requisitos o a la realización de acciones que no estén expresamente previstos en el Código, los reglamentos estatales y municipales o en la Ley del Procedimiento Administrativo;
- No cumplan los plazos y términos establecidos en los trámites correspondientes;
- Realicen o autoricen actos en contra de lo dispuesto en los programas y planes de desarrollo urbano y su zonificación;
- No observen u omitan acatar las disposiciones legales vigentes.

Los funcionarios públicos responsables de las infracciones señaladas serán sancionados conforme las disposiciones de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado. Adicionalmente todo acto u omisión que contravenga lo dispuesto en el Código, los reglamentos, los planes o programas, la zonificación establecida y demás disposiciones que se expidan, serán sancionados por las autoridades estatales y municipales correspondientes, en el ámbito de su competencia, debiendo imponer al infractor las sanciones administrativas que establece el artículo siguiente, conforme a la naturaleza de la infracción y las circunstancias de cada caso.

Las sanciones previstas por el Código son las siguientes:

- Nulidad de la autorización, licencia o permiso, que contravenga la determinación de provisiones, usos, destinos y reservas derivadas de los programas y planes de desarrollo urbano; o se expida sin observar los requisitos y procedimientos que se establecen en el Código y los Reglamentos Municipales aplicables;
- Nulidad del acto, convenio o contrato, en el caso de urbanización sin la autorización legal;
- Clausura temporal o definitiva, total o parcial, de las instalaciones, las construcciones y de las obras y servicios realizados en contravención de los ordenamientos aplicables;
- Multa de una a quinientas veces el salario mínimo general diario vigente en la Capital del Estado o arresto administrativo hasta por treinta y seis horas, atendiendo a la gravedad y circunstancias de la infracción;
- Pérdida de los beneficios fiscales por actos ejecutados en contra de las prohibiciones del Código;
- Ejecución de obras y, en su caso, demolición en rebeldía del obligado y a su costa, cuando exista determinación administrativa firme que imponga esas medidas;
- Suspensión o revocación de autorizaciones y licencias para edificaciones o urbanizaciones, cuando no se cumpla con sus términos;

- Multa de una a ciento setenta veces el salario mínimo general correspondiente a la zona económica donde se ubiquen los predios, a quien ordene cualquier tipo de publicidad comercial, donde se oferten predios o fincas en venta, preventa, apartado u otros actos de enajenación, sin incluir los datos requeridos en el Código;
- Arresto administrativo, en los casos de infracciones que se determinen en los reglamentos municipales, conforme las disposiciones del Código, la ley en materia de administración pública municipal y la Ley del Procedimiento Administrativo.

Se procederá a la demolición, en caso de haber realizado construcciones, ampliaciones o reconstrucciones con o sin licencia, autorización o permiso en contravención de lo dispuesto en el plan o programa correspondiente, conforme a los siguientes criterios:

- Si las acciones se ejecutaron sin autorización, licencia o permiso, el costo de los trabajos será a cargo de los propietarios o poseedores a título de dueño y las autoridades estatales o municipales no tendrán obligación de pagar indemnización alguna.
- Si las acciones se ejecutaron con autorización, licencia o permiso expedido por autoridad competente, el costo de los trabajos será a cargo de la autoridad responsable y los propietarios o poseedores a título de dueño que acrediten que actuaron de buena fe, tendrán derecho a la indemnización sobre pago de daños.

Cuando se haya incurrido en la infracción por causa de fuerza mayor o de caso fortuito, o cuando se observe en forma espontánea el precepto que se dejó de cumplir, no se impondrán sanciones. No se considera cumplimiento espontáneo cuando la omisión sea descubierta por las autoridades o medie requerimiento, visita, excitativa o cualquiera otra gestión efectuada por las mismas.

Para imponer las sanciones deben tomarse en cuenta: La gravedad de la infracción; Los daños y perjuicios producidos o que puedan producirse; El carácter intencional o no del acto u omisión constitutiva de la infracción, y Las condiciones del infractor. Cuando sean varios los responsables, cada uno debe ser sancionado, y en caso de reincidencia debe imponerse una multa mayor dentro de los límites ordinarios o duplicarse la multa inmediata anterior que se impuso y procederse a la suspensión o cancelación del registro en el Padrón.

En el procedimiento para la aplicación de las sanciones, se comunicarán, por escrito, al presunto infractor, los hechos constitutivos de la infracción, para que, dentro de un término no menor de quince días hábiles, exponga lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes. Transcurrido el término, se procederá al desahogo de las pruebas, aportadas, hecho lo anterior, y dentro de los quince días hábiles siguientes se resolverá considerando los argumentos y pruebas que se hubiesen hecho valer. La resolución será escrita y debidamente fundada y motivada, y se notificará en forma personal al infractor.

Recursos

En contra las resoluciones que se dicten en la aplicación del Código y los actos u omisiones de las autoridades responsables, las personas que resulten afectadas podrán interponer los recursos previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo. También la negativa ficta, se impugnará conforme a las disposiciones previstas en la esta Ley.

El Código determina que procede el **recurso de revisión**:

- Contra los actos de autoridades que impongan las sanciones a que el Código se refiere y que el interesado estime indebidamente fundadas y motivadas;
- Contra los actos de autoridades que determinen y ejecuten las medidas de seguridad previstas en el Código y que el afectado estime improcedentes o inadecuadas;
- Contra los actos de autoridades administrativas que los interesados estimen violatorias del Código, decretos, programas y planes de desarrollo urbano.

El **recurso de inconformidad** procede en contra de multas impuestas por las autoridades administrativas y tiene como objeto confirmar o modificar el monto de la multa.

Corresponderá al Tribunal de lo Administrativo, en los términos del artículo 65 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, resolver las controversias que se susciten contra la decisión del Ejecutivo Estatal que niegue la publicación de un plan o programa municipal de desarrollo urbano.

La declaración de que operó la afirmativa ficta en los supuestos previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo y en este ordenamiento, se tramitará mediante el procedimiento que establezca la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco. Será requisito de procedencia para la declaración, el dictamen del perito responsable donde se establezca que la acción de urbanización o edificación respecto de la cual se promovió el acto administrativo, es acorde a las disposiciones de planeación zonificación y edificación aplicables.

En el procedimiento de declaración de la afirmativa ficta, cuando se advierta que las acciones de urbanización y edificación se proponen realizarlas en sitios, predios, fincas o elementos afectos al Patrimonio Cultural del Estado, el Tribunal de lo Administrativo de oficio dará vista a la Procuraduría de Desarrollo Urbano y solicitará su opinión respecto al dictamen del perito responsable.

El Tribunal de lo Administrativo, es competente para resolver los juicios respecto al monto de las indemnizaciones en los casos de expropiación por causa de utilidad pública, conforme la ley de la materia, y decidir en las controversias entre las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y de las administraciones municipales, respecto a la aplicación de los planes y programas de desarrollo urbano, la zonificación, convenios y demás disposiciones derivadas del

presente ordenamiento, conforme a la competencia definida para el Tribunal en su Ley Orgánica y las reglas establecidas en su Ley Procesal.

Marco Legal y Normativo Internacional

Competencias en materia de planeación, ejecución y control

Hay tantos modelos competenciales en el urbanismo como países estudiados. No obstante, puede observarse un modelo básico o biplano, que cuenta con dos niveles o instancias: el municipal y el estatal. En el ámbito municipal se colocan todas las competencias relativas a la planificación local, gestión y control urbanísticos; en el ámbito estatal o autonómico se sitúan competencias de ordenación territorial supramunicipal y de control legal de la gestión municipal.

El modelo triplano, tiene además una segunda instancia funcional, intercalada entre los dos planos tradicionales. Respecto al modelo biplano, son ejemplos Francia e Inglaterra.

En **Francia** los municipios son competentes para elaborar y aprobar los instrumentos de planeamiento, así como para realizar la ejecución y gestión urbanística. Sin embargo, el Estado conserva importantes competencias: intervenir en los municipios sin plan, imponer prescripciones supramunicipales y modificar su planeamiento para la ejecución de proyectos de interés nacional.

En **Inglaterra**, las autoridades locales son competentes en la planificación, ejecución y control urbanístico.

El gobierno central garantiza la coherencia de la ordenación del territorio con las políticas estratégicas nacionales, para lo cual retiene importantes poderes. Respecto al modelo triplano son ejemplos España y los Estados Unidos de Norteamérica.

En **España** los municipios elaboran su planeamiento general –a ser aprobado por la comunidad autónoma–, cuya gestión, ejecución y control disciplinar son de su competencia.

Las comunidades autónomas tienen competencia exclusiva –no sólo legislativa– para configurar la forma y contenido de los planes y actuaciones urbanísticas que rijan en su territorio, sino para elaborar, aprobar y controlar su propia planificación regional.

El Estado, sin tener competencias propias y directas de ordenación territorial o urbanística de hecho estructura el territorio con la planificación y ejecución de planes directores sectoriales, redes de infraestructuras y equipamientos de su competencia.

En **Estados Unidos** las competencias de planeamiento, ejecución y control urbanístico competen, con carácter general, a los municipios.

Sin embargo, los estados y la Unión ejercen un condicionamiento *ad extra* de sus competencias.

Los estados de la Unión pueden condicionar la labor planificadora de los municipios y la Unión incide por la vía de sus competencias sectoriales, por ej. en materia ambiental.

Por último, otras autoridades locales –por ej. entidades metropolitanas– pueden retener competencias en materia de planeamiento y gestión urbana.

La Constitución **brasileña** de 1988 consigna las competencias urbanas de los tres niveles de gobierno.

Establece que el municipio tiene la competencia legislativa y ejecutiva para realizar la política urbana, así como es responsable de “...ordenar el desarrollo integral de las funciones sociales de la ciudad y ...garantizar que la propiedad urbana cumpla su función social.”

De acuerdo con el Estatuto de la Ciudad, EC, los municipios con población mayor a 20 mil habitantes deben tener un Plan Director, instrumento básico de la política urbana municipal.

A los estados de la Unión les está reservada la competencia de constituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microregiones, si los municipios afectados están de acuerdo en participar.

La Unión tiene competencia para establecer directrices para el desarrollo urbano, la habitación, el saneamiento básico y los transportes urbanos, así como para elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social y de ordenación del territorio.

En **Colombia**, las competencias urbanísticas han sido tradicionalmente municipales, bajo la imprecisa expresión de reglamentación de los usos del suelo.

El municipio se asume como la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado y según la CP le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el territorio, así como promover la participación comunitaria y el mejoramiento social de sus habitantes.

La Ley 388 de 1997 asume al ordenamiento territorial como una función pública municipal, distrital o de las áreas metropolitanas.

Establece que el ordenamiento del territorio se hará tomando en cuenta las relaciones intermunicipales y regionales, así como los determinantes de superior jerarquía en materia ambiental, del patrimonio histórico y cultural y de desarrollo metropolitano.

De acuerdo con la CP los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social

dentro de su territorio, así como ejercen funciones administrativas de coordinación entre la Nación y los municipios.

El gobierno nacional ha venido imponiendo determinantes de superior jerarquía al ordenamiento territorial municipal a través de decretos del ejecutivo, para dar respuesta a situaciones coyunturales.

Regulación de la función social de la propiedad en la planeación

En los ordenamientos objeto de estudio la propiedad no es un derecho omnímodo, sino que está sujeto a límites funcionalizados al servicio del interés general.

Todos ellos reconocen que la facultad de urbanizar *–ius urbificandi–* y de edificar *–ius ædificandi–* aunque sea en una mínima posibilidad, forma parte del contenido de la propiedad.

La especulación no es un efecto impedido explícitamente, pero sí ampliamente intervenido mediante la captura de plusvalías o beneficios inmerecidos, con técnicas precisas para imponer contraprestaciones y pagar las externalidades negativas generadas.

En complemento, en algunos países existe la convención social según la cual retener suelo, impidiendo su transformación urbanística, no sólo es socialmente reprobable sino antiproduktivo, por carecer de sentido en la dinámica empresarial de producción industrial.

En **España**, según la Constitución de 1978, la propiedad debe cumplir una función social que legitime su propia existencia y que delimite su contenido y perfiles, salvo un contenido esencial del derecho: indemnizar al propietario expropiado por causa de utilidad pública e interés social.

Según el Código civil "...la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes"; la facultad de edificar o de urbanizar es posible ejercerla cuando la ley, en lo general y el plan municipal, en concreto, lo establezcan y cuantifiquen expresamente.

Las limitaciones generales o incluso la prohibición de edificar en suelo rústico no dan derecho a indemnización.

La especulación inmobiliaria, como caso singular, está excepcional y explícitamente impedida por la Constitución española, la cual establece que los poderes públicos promoverán la legislación pertinente urbanística y de vivienda, "...para impedir la especulación", así como para obligar a la comunidad a "...participar en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos".

Los mecanismos e instrumentos para asegurar la función social de la propiedad están contenidos en la legislación estatal de suelo y se concretan en las leyes autonómicas.

En los **Estados Unidos** el reconocimiento constitucional al derecho de propiedad no impide que se admita cierta función social o subordinación al interés general.

Esta función se implementa a través de limitaciones administrativas al ejercicio del derecho de propiedad, *zoning* y eventualmente mediante la expropiación, *taking*.

Tampoco existe norma expresa que impida especular con la propiedad inmueble, ni preexiste el derecho a urbanizar que no esté señalado en el plan, ni hay más limitaciones a las contrapartidas públicas exigibles que las normas de un trato justo.

La Constitución de **Francia** de 1958 remite de forma expresa a la Declaración de Derechos del Hombre de 1789, la cual establece que “...la propiedad es un derecho inviolable y sagrado”.

El Código Civil consigna que “la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, supuesto que no se hace un uso prohibido por la ley o los reglamentos”

Sin embargo, esta enfática declaración decimonónica ha sido matizada por la evolución de la vida social y política; el interés general establece límites y condiciones, hasta la expropiación “...por causa de utilidad pública y mediante una justa y previa indemnización”

El Código de Urbanismo recoge la función social de la propiedad a efectos de limitarla en el ámbito urbanístico: “...el derecho de edificar está ligado –*attaché*– a la propiedad del suelo y se ejerce respetando las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas a la utilización del suelo”.

La especulación no está contemplada por ley alguna, si bien las tasas de equipamiento para poder edificar tienden a captar las plusvalías públicas emergentes del plan.

Inglaterra no cuenta con una Constitución escrita ni codificación de los derechos civiles.

La propiedad es un derecho de libertad susceptible de ser limitado por obra de la ley.

En particular, ésta puede imponer límites al uso y disfrute del derecho –*servidumbres*–, al igual que habilitar a las autoridades públicas con el poder de enajenación forzosa –*compulsory purchase*.

La especulación inmobiliaria no está explícitamente impedida por ley alguna, ni lo están las contrapartidas o *planning gains* públicas negociables en cada caso, las cuales son

aplicadas por las autoridades teniendo en cuenta el beneficio obtenible y los impactos causados por los proyectos propuestos por los promotores.

En el caso de **Brasil**, la Constitución de 1988 a la vez que establece el derecho de propiedad consagra el principio de su función social.

Establece que la propiedad urbana cumple su función social cuando "...atiende a las exigencias fundamentales del ordenamiento de la ciudad"; en contrapartida, no cumple su función social al no ser utilizada, estar subutilizada y no estar edificada.

Para hacer efectiva la función social de la propiedad el Estatuto de la Ciudad, EC –que reglamenta la Constitución federal y consigna las directrices generales de la política urbana– establece un conjunto amplio de instrumentos y faculta al poder público municipal a utilizarlos para promover e imponer, en su caso, el aprovechamiento con sentido social de la propiedad inmobiliaria.

Aunque no existe una declaración explícita en la legislación urbana sobre la especulación del suelo la concepción de la función social de la propiedad y los instrumentos de los que dispone el poder público para imponerla referidos la limitan y permiten su combate efectivo.

La CP **colombiana** establece que "...la propiedad es una función social que implica obligaciones", en lugar de expresar que está sometida a o tiene una función social.

Adicionalmente, que "...se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos"; no obstante, que "...cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social".

Si bien no existe una fórmula constitucional precisa respecto a la especulación del suelo el conjunto de previsiones referidas permiten enfrentar la especulación.

Estatutos de la propiedad del suelo

La propiedad es un derecho de libertad garantizado en los textos constitucionales sometido a límites; esto vale en particular para la delimitación del derecho a urbanizar y edificar.

En ningún país analizado puede hablarse de que la legislación urbanística configure un estatuto urbanístico o régimen diferenciador de la propiedad del suelo urbano, a diferencia de lo que ocurre en el modelo español.

En **España** el plan general de ámbito municipal asigna discrecionalmente el estatuto o régimen jurídico a la propiedad, en aplicación de las clases de suelo predefinidas por

las leyes autonómicas, *sub conditione* de una serie de deberes correlativos legalmente prefijados.

Las tres clases de suelo paradigmáticas son suelo urbano, urbanizable y no urbanizable.

A cada clase legal de suelo corresponde entonces un estatuto diferenciado para el ejercicio de sus derechos y beneficios y el cumplimiento de sus deberes y cargas.

En los **Estados Unidos** la facultad de urbanizar y edificar forma parte del derecho de propiedad, aunque puede ser objeto de limitación.

La administración puede, en ejercicio de su potestad genérica de *police power* regular y limitar el uso y disfrute de los derechos de propiedad sin indemnización.

El problema jurídico se genera cuándo las limitaciones son de tal grado que hacen surgir derechos de indemnización.

Existe *regulatory taking* e indemnización cuando la regulación es irrazonable o arbitraria; en cambio no revisten esta consideración las limitaciones razonables.

En **Francia**, el punto de partida del estatuto urbanístico de la propiedad del suelo es la afirmación del Código de Urbanismo: "...el derecho a construir está vinculado a la propiedad del suelo".

Se trata de un punto de partida civilista al que se superponen limitaciones administrativas, configurando un estatuto mixto, donde el derecho se ejerce respetando las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas a la utilización del suelo.

Entre estas limitaciones merece destacarse el denominado *plafond legal de densité*, *PLD*, imponible discrecionalmente por los planes, al que nos referimos más adelante, que expresa la densidad máxima de ocupación del suelo urbanizado sin incurrir en el pago de una contraprestación a la administración.

En **Inglaterra** la propiedad del suelo no conlleva el derecho a urbanizar ni edificar, al cual lo genera el otorgamiento del *planning permission* por la administración, negociado con el promotor urbanístico a cambio de los *planning gains* que éste otorga como contraprestación.

El no otorgamiento del *planning permission* no conlleva indemnización.

En el caso de Brasil, el estatuto de la propiedad del suelo lo definen tanto la ley como los planes, que determinan los derechos a urbanizar y edificar de la propiedad.

Al respecto, es necesario señalar que la ley establece una distinción entre el derecho de propiedad y el derecho de construir.

Antes de la Constitución de 1988 y de la expedición del EC existían diferentes interpretaciones de las relaciones entre el derecho de propiedad y el derecho de construir.

En un extremo se encontraba la concepción tradicional del derecho civil según la cual la propiedad implica el derecho de construir, lo que hacía inconstitucional cualquiera norma que lo condicionara; en el otro estaban quienes defendían la separación entre el derecho de propiedad y el derecho de construir, que pertenecía a la colectividad.

Entre estos dos puntos surgió una tercera posición, según la cuál la ley define los límites objetivos al derecho genérico de construir, más allá de los cuales existe la necesidad de una *outorga onerosa*—autorización específica sujeta a contraprestación—por parte del poder público.

De acuerdo con esta posición lo que se construya más allá de ciertos límites objetivos es considerado suelo creado.

Desde la perspectiva constitucional en **Colombia** la propiedad es reconocida no sólo como un derecho —derivado de las leyes civiles— sino como un deber, en tanto implica obligaciones, lo que permite conciliar los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad.

La configuración legal de la propiedad puede entonces apuntar a la supresión de facultades, a su ejercicio condicionado o al establecimiento de obligaciones.

El derecho a urbanizar y edificar no está reglado en estricto sentido ni existen prescripciones nacionales explícitas; sólo existen reglamentaciones en los planes municipales de ordenamiento territorial, de manera variada.

Los elementos que concretan el régimen urbanístico de la propiedad son la clasificación del suelo, su calificación para vivienda de interés social y el conjunto de obligaciones urbanísticas que recaen sobre el propietario o poseedor del suelo, consignadas en lo principal en la ley 388, a los que hacemos referencia en los apartados subsecuentes.

Tipología y caracterización de los planes.

En todos los ordenamientos estudiados existen dos niveles de planeamiento.

En el primer nivel se sitúan los planes indicativos de carácter estratégico que contienen orientaciones generales de ordenamiento territorial vinculantes para las administraciones.

En el segundo nivel están los planes operativos para la ordenación física urbanística, que contienen prescripciones concretas que limitan los derechos de propiedad y vinculan a sus propietarios.

Los niveles territoriales superiores de gobierno elaboran los planes del primer tipo y los inferiores los del segundo tipo.

Puede decirse que se cumple una suerte de regla según la cual a mayor proximidad de los ciudadanos las prescripciones del plan se vuelven más precisas y vinculan de forma más intensa y directa a la propiedad.

En todos los ordenamientos estudiados cabe la modificación del planeamiento, al menos, siguiendo el procedimiento arbitrado para su aprobación y con respeto de las garantías de participación de todos los interesados.

En **España** la regulación del planeamiento urbanístico es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, lo que produce divergencias dentro de un esquema tradicional general.

El planeamiento español ha tendido a ser físico-jurídico, prescriptivo, programador y vinculante, tanto para la administración como para los particulares.

La tendencia actual de las leyes autonómicas es a reducir el grado de vinculación jerárquica de los planes, diferenciando entre las determinaciones estructurales y las pormenorizadas; a que la vinculación se produzca sólo desde el momento en que se aprueban los planes detallados.

En relación a la modificación del planeamiento se diferencia entre la modificación integral, como consecuencia de cambios importantes y estructurales de las condiciones del anterior, de las modificaciones puntuales que afectan aspectos parciales o menores.

Se supone que en ningún caso se puede llegar a una auténtica revisión del planeamiento a través de una acumulación sucesiva de modificaciones puntuales; sin embargo, la línea que separa la revisión de la modificación es muy tenue.

El sistema federal norteamericano impone formular con enormes cautelas cualquier generalización sobre el planeamiento en los **Estados Unidos**.

No obstante, los instrumentos más usuales son los *master plans*, *official maps* y *zoning ordinances* que llevan a cabo la ordenación de los municipios o sus zonas.

El instrumento central del ámbito del condado es el *master plan*, que estructura su planeamiento urbanístico.

Los *official maps* determinan el trazado de las infraestructuras públicas básicas.

Las *zoning ordinances* realizan la zonificación detallada del territorio, con la atribución de usos permitidos y excluidos.

Como regla general, los planes pueden ser modificados y revisados por el mismo procedimiento que el seguido para su aprobación.

En **Francia** los instrumentos principales del planeamiento urbanístico son el *schéma de coherence territoriale*, *SCT*, el *plan local d'urbanisme*, *PLU* y la *carte communale* para los municipios pequeños.

El *SCT* es un instrumento directivo, estratégico y programático para la ordenación del territorio de los municipios que constituyen una unidad geográfica y presentan una comunidad de intereses económicos y sociales.

El *PLU* es el instrumento de ordenación urbanística municipal vinculante, que precisa la zonificación del suelo a nivel de cada finca en particular, a través del coeficiente de ocupación del suelo, *COS* que expresa la densidad máxima de ocupación del suelo urbanizado.

Los *SCT* son vinculantes para las administraciones públicas; en cambio, los *PLU* vinculan a las administraciones y los particulares.

Si bien el Código de urbanismo francés establece de manera taxativa la prohibición de que las reglas y servidumbres del *plan local d'urbanisme*, *PLU*, puedan ser objeto de derogación, en la práctica se observa la mayor flexibilidad imaginable.

Los cambios en el planeamiento pueden obedecer a iniciativa del municipio o del Estado.

En **Inglaterra** los instrumentos de planeamiento físico tienen un carácter orientativo y no vinculante, se limitan a establecer un marco de referencia para la gestión urbanística.

No obstante, los planes deben materializar las directivas superiores, *policy guidances* y están sometidos a control centralizado gubernamental.

La política de ordenación territorial se extiende a todos los condados y se plasma en los planes estructurantes, *structure plans*.

Los distritos metropolitanos, a su vez, elaboran y aprueban los *local plans*, los cuales establecen los emplazamientos para los nuevos desarrollos urbanísticos y los criterios que aplicará la administración metropolitana en la gestión y control urbanístico.

Al margen del sistema de planeamiento inglés hasta ahora expuesto se sitúan las áreas de planificación diferenciada: *Enterprise Zones* y *Simplified Planning Zones*, cuyo objetivo es simplificar al máximo la planificación y gestión urbanística.

La flexibilidad del planeamiento inglés radica en su carácter no vinculante y orientador de la gestión urbanística.

No obstante, los planes deben ser revisados cada cinco años; en el procedimiento de revisión y modificación se contemplan las cautelas comunes a las referidas para su aprobación.

En **Brasil** la legislación nacional establece un sinnúmero de planes; entre los cuales destacan los planes urbanos municipales.

El plan director, *plano diretor* –aprobado por ley municipal– es el elemento central e integrador de la planeación municipal.

El plan director es a la vez prescriptivo y dibujado e indicativo, concertado y debatido en cada caso concreto; en su formulación general es imperativo y establece áreas de la ciudad donde se desea desarrollar o inhibir determinadas actividades.

Tiene por objeto establecer directrices y metas de política urbana, normas imperativas a los agentes urbanos para garantizar el desarrollo pleno de la ciudad y condiciones dignas de vida, así como criterios para verificar si la propiedad atiende su función social y condicionar su ejercicio.

El plan director comprende diversos elementos complementarios: a nivel urbanístico las normativas de parcelación –uso y ocupación del suelo– y la zonificación ambiental; a nivel programático y presupuestal los planes plurianuales, las directrices presupuestales y el presupuesto anual, todos los cuales deben incorporar sus directrices y prioridades.

Los planes directores deben atender los requisitos constitucionales de participación de la comunidad y delimitar las áreas donde podrán ser aplicados los dispositivos de política urbana que consigna el EC y de los que depende su ejecución, a los que nos referimos más adelante.

Los planes directores no se han generalizado en los municipios brasileños; mucho menos en los municipios predominantemente rurales.

Los planes directores son aprobados, revisados y modificados por los consejos municipales, *camaras de vereadores*, por mayoría calificada de dos tercios, lo que da firmeza a sus determinaciones.

Después de la expedición del EC su revisión y/o modificación periódica es un deber jurídico que genera en caso de desacato sanciones.

Los planes directores, como instrumentos de desarrollo urbano es natural que sufran alteraciones, las cuales deben hacerse mediante leyes específicas ordinarias, cuya única limitación es la manutención de coherencia y organicidad.

En **Colombia** la ley 388 establece expresamente que el ordenamiento del territorio constituye una función pública y precisa sus fines.

Considera tres tipos de planes: planes de ordenamiento territorial, POT, programas de ejecución y planes parciales.

Los POT son el instrumento básico para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo y su formulación es obligatoria para todos los municipios del país.

Los POT son vinculantes, tanto para los particulares como para la administración, a través de la clasificación y calificación del suelo, así como estableciendo obligaciones urbanísticas.

Los programas de ejecución definen las actuaciones sobre el territorio durante el periodo correspondiente a cada administración municipal y señalan las actividades prioritarias, su programación en el tiempo, las entidades responsables y los recursos requeridos.

Constituyen el punto de enlace con la planeación económica y social y la programación plurianual de inversiones; responden a la necesidad de articular la planeación territorial con la disponibilidad de recursos públicos.

Los planes parciales establecen la manera cómo se llevarán a cabo las políticas de ordenamiento del territorio en una determinada zona u operación y conforman la esencia del sistema urbanístico colombiano.

Deben expedirse para las áreas de expansión urbana y renovación urbana a desarrollar mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las normas urbanísticas generales.

Se puede afirmar que el plan parcial concreta el régimen urbanístico de la propiedad, sienta las bases para los mecanismos de gestión asociada, regula la movilización de recursos, posibilita la vinculación de inversionistas, propietarios y desarrolladores, y evita las adquisiciones públicas de tierra, con altos costos para la administración.

Clasificación y calificación del suelo

En ninguno de los ordenamientos estudiados el suelo se clasifica a efectos de definir su contenido jurídico-económico en los términos vinculantes del derecho español.

En todos los ordenamientos estudiados se contempla la zonificación o calificación del suelo con mayor o menor detalle, base histórica y racionalizadora del planeamiento físico-espacial.

La calificación del suelo constituye el estatuto objetivo –no subjetivo– del suelo, limitando las opciones de su aprovechamiento económico, mediante el establecimiento de usos recomendables, admisibles con condiciones y prohibidos, salvo justificación de interés público o social.

En **España** la clasificación del suelo –en suelo urbano, urbanizable y no-urbanizable– es la base del establecimiento por la ley y el planeamiento del régimen urbanístico de la propiedad del suelo.

Así, los derechos y deberes de los propietarios de suelo son diferentes según la clase de suelo en la que resulte incluido un determinado terreno.

Otra cosa distinta es la calificación o zonificación –*zoning*– de los usos del suelo, con valor orientativo a los usos admisibles y restrictivos a los expresamente prohibidos por razones justificadas, cuyo efecto jurídico económico se realiza al pedir la licencia concreta de edificación y uso.

Se entiende por calificación del suelo la adscripción de una tipología edificable y destino global o concreto a cada metro cuadrado de suelo afectado por la ordenación.

Las diferencias que el planeamiento establece a través de la calificación del suelo –residencial, industrial, zona verde, viario– son paliadas o eliminadas a través de las técnicas de distribución de beneficios y cargas.

En los **Estados Unidos** los planes dividen el espacio físico en urbano y agrícola, clasificación del suelo a la que no se articula ningún régimen jurídico.

En complemento, los planes proceden a una calificación global de los terrenos y a la fijación de los usos específicos.

Esta técnica recibe la denominación de *zoning* y a la norma que concreta tales usos, *zoning ordinances*.

En **Francia** no existe la distinción entre clasificación y calificación.

Sólo cabe hablar de zonificación reglamentaria –*zonage réglementaire*– que bajo criterios objetivos sirve para determinar la admisibilidad de usos del suelo urbanos a los agentes urbanizadores.

Los *PLU* contienen simultáneamente una calificación global y otra pormenorizada de los usos del suelo.

Estos usos pueden ser exclusivos, dominantes o prohibidos, no obstante, existe una enorme flexibilidad en cuanto a estas calificaciones.

En **Inglaterra** los *structure plans* definen las grandes orientaciones y los *local plans* las localizaciones de los usos generales y en su caso, algunos detalles complementarios.

La asignación final de usos a cada área –referida indicativamente en la zonificación– es fruto de la concesión del *planning permission*.

En **Brasil**, la clasificación del suelo la establecen los planes directores mediante una macrozonificación, que separa el suelo urbano del rural–a partir de la delimitación del perímetro urbano–, hace explícito el destino que se le quiere dar, determina las áreas donde se pretende incentivar, inhibir o calificar el desarrollo urbano, así como las reglas generales de política que aplican.

En complemento, determina las áreas que deben ser protegidas por razones ambientales, agrícolas o para la preservación de los recursos naturales, como el agua y los bosques.

Desafortunadamente dichas áreas se establecen frecuentemente *a posteriori*, cuando los recursos naturales ya fueron degradados por las actividades urbanas, en ocasiones de forma irreversible.

Finalmente, delimita las áreas donde la propiedad no está cumpliendo su función social y pueden aplicarse medidas para la urbanización, parcelación y edificación compulsorias, empleando los instrumentos de gestión-ejecución a los que hacemos referencia en los apartados subsecuentes.

Sus determinaciones tienen fuerza legal y no son simplemente indicativas, como ocurría antes de la aprobación del EC.

A partir de la macro zonificación los planes directores establecen una zonificación más detallada.

Dicha zonificación tiene la función de proteger a la población de actividades con impacto urbano o ambiental, limitando su implantación indiscriminada y confinándolas en perímetros industriales o de servicios.

Establece prescripciones detalladas para áreas menores del territorio urbano municipal –usos del suelo, coeficientes de aprovechamiento, tasas de ocupación, entre otros–, incluso a nivel de manzana, complementadas con normas arquitectónicas, que aseguren el bienestar social y la calidad de vida.

La zonificación puede implantarse mediante la expedición de una ley por separado o hacer parte del propio plan director.

En **Colombia**, los planes prevén tres tipos de básicos de suelo: urbano, rural y de expansión urbana; al interior de estas clases se pueden establecerse las categorías de suelo suburbano y de protección.

El suelo urbano esta constituido por las áreas del territorio municipal o distrital destinadas a usos urbanos.

El suelo de expansión urbana está constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará durante la vigencia del POT, según lo determinen los programas de ejecución.

El suelo rural está constituido por los terrenos no aptos para uso urbano.

El suelo suburbano lo constituyen las áreas dentro del suelo rural en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones.

Los municipios y distritos deben establecer las regulaciones complementarias tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas.

El suelo de protección está constituido por las áreas localizadas dentro de cualquiera de las anteriores clases por sus características ambientales, por ser necesarias para la provisión de infraestructura o servicios o por ser zonas de riesgo.

La ley 388 utiliza el término calificación en dos sentidos: el establecimiento de usos e intensidades de uso del suelo mediante la zonificación y el señalamiento de terrenos para la edificación prioritaria de vivienda de interés social.

La asignación de normas de uso e intensidad de uso del suelo está sujeta a la definición de las concomitantes obligaciones urbanísticas, así como de los instrumentos que se emplearán para sufragar los costos que implican.

La calificación del suelo para vivienda de interés social no ha sido aún cabalmente aplicada por las administraciones municipales como herramienta que regule la generación de suelo urbanizado para las familias de bajos ingresos.

Estándares urbanísticos y ambientales

En todos los ordenamientos estudiados se contemplan normas y parámetros urbanísticos y ambientales de aplicación directa.

En ninguno de los ordenamientos estudiados existen estándares, reglas directas o cánones de equidistribución reglada de cesiones obligatorias y gratuitas, en el sentido del derecho español.

En los ordenamientos que admiten un urbanismo concertado, la administración y los promotores negocian la cuantía y naturaleza de las cesiones.

En **España** los estándares ambientales y de equipamientos públicos tienen un valor determinante en los efectos de la equidistribución de cargas y beneficios, ya que su suelo ha de ser cedido gratuita y obligatoriamente.

Los estándares de suelos de reserva para equipamientos públicos cumplen la función de equidistribución de cargas, ya que son suelos cedidos obligatoria y gratuitamente al municipio debidamente urbanizados por los propietarios.

Los estándares ambientales son regulados por ordenanzas municipales concretas.

No existen en los **Estados Unidos** normas que establezcan estándares urbanísticos aplicables a nivel de la Unión o de sus estados.

Es competencia local su determinación; los municipios establecen normas urbanísticas y para la edificación, así como de calidad ambiental en ejercicio de su *police power* general.

Además de las prescripciones municipales existe una importante legislación ambiental de competencia de la Unión y de los estados.

Como resultado de su aplicación se imponen a los desarrolladores diversas clases de exacciones, *exactions*: las *offsite exactions* o *improvements* y las *impact fees*.

Su legitimidad y su exigibilidad están vinculadas a su razonabilidad y a su relación con el interés público.

En **Francia** el Código Urbanístico y la legislación sectorial contienen infinidad de estándares de densidad, altura, distancias, etc. que operan de manera imperativa en ausencia de *PLU* y en otros casos de manera subsidiaria respecto de sus determinaciones.

Sin embargo no existe propiamente estándares o cánones de cesiones de suelo con la urbanización.

Los estándares normativos medioambientales los establece la legislación sectorial nacional.

No obstante, al aprobarse las actuaciones –en particular las *ZAC*– se establecen prescripciones específicas de calidad ambiental y los equipamientos a edificar en los programas correspondientes, así como se fijan las tasas e impuestos especiales que constituyen la contribución de constructores y urbanizadores a su financiamiento.

Cada construcción puede estar sometido a dos tipos de contribuciones: al régimen general facultativo de tasas locales, *taux locales déquipements* –del 1 al 5% del valor de mercado de las superficies construídas– o al régimen de las contribuciones complementarias: compensatorias –entre las que merece destacarse el *plafond legal de densité*, *PLD*, imponible discrecionalmente por los PLU–, especiales y contraprestaciones en especie.

En **Inglaterra** no existen fórmulas de equidistribución reglada de obras o cesiones de tierra.

Los estándares urbanísticos y de calidad ambiental pueden estar contenidos en el *structure plan* del condado o el *local plan* del distrito.

Si bien no son vinculantes, no pueden ser ignorados o contradichos y son impuestos a los solicitantes de los permisos, *planning permission*, vía negociación.

En complemento, la legislación sectorial contiene determinaciones ambientales a ser cumplidas.

En **Brasil** la Ley de Urbanización determina que en los casos de proyectos inmobiliarios de gran escala una parte de la superficie de los terrenos donde se implanten sea destinada a equipamientos públicos.

En complemento, la Ley de Parcelación del Suelo establece donaciones para equipamientos públicos cuando se subdividan lotes para la construcción de edificaciones independientes.

Los planes directores no establecen normas o prescripciones sobre la edificación; ello compete a los códigos de obras y a las leyes específicas de uso y ocupación del suelo expedidas por los consejos municipales.

Las externalidades –entendidas como derechos de desarrollo adicionales concedidos y/o facilidades infraestructurales creadas por el poder público– generan contrapartidas de diversa índole.

Al respecto, no existe un estándar o canon único para el pago del equivalente económico de las externalidades mediante la cesión del suelo o la realización de obras de urbanización; en cada operación se establecen parámetros a partir de los elementos legales existentes.

Por ejemplo, en el caso de las operaciones urbanas consorciadas que concesionan derechos adicionales de edificación, se establece una contrapartida mínima del 50% del valor creado por el cambio de los índices urbanísticos.

En **Colombia** la ley 388 no regula los estándares urbanísticos y ambientales; contiene una alusión general que indica "...determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción a las necesidades colectivas".

Diversos decretos nacionales que regulan el manejo del espacio público establecen índices de espacio público efectivo para las áreas urbanas y porcentajes mínimos de las cesiones urbanísticas gratuitas en vivienda de Interés social.

Los estándares y parámetros urbanísticos y medioambientales son definidas a nivel municipal, en los planes de ordenamiento territorial.

Cuando las áreas de cesión para zonas verdes y servicios sean inferiores a las exigidas por las normas urbanísticas o cuando su ubicación sea inconveniente, se puede compensar la obligación de cesión en dinero o mediante otros inmuebles, en los términos que reglamenten los concejos municipales.

Programación de acciones

En los países estudiados ni en la ley ni el planeamiento fijan plazos imperativos de ejecución, salvo en el último escalón de la autorización o licencia concreta; ésto no es óbice para que puedan convenirse.

En **España** los plazos y programas fueron básicos para el funcionamiento del sistema de gestión privada, sin embargo parece haberse entrado en una etapa en que no son importantes.

Las leyes autonómicas suelen exigir diversos plazos para la ejecución del planeamiento,

Sin embargo, la cuestión radica en la consecuencia de su incumplimiento; se arbitra la expropiación y venta forzosa, pero su aplicación ha sido muy escasa; algunas leyes recientes establecen la posibilidad de la entrada de terceros no propietarios en la urbanización o edificación de los terrenos de los incumplidores.

En los **Estados Unidos** los plazos tienen, en general, un carácter indiciario; ni la legislación ni los planes urbanos estipulan plazos para urbanizar, edificar o usar.

En **Francia** tampoco existe una programación temporal vinculante.

En el caso de las ZAC cuando el organismo promotor pacta con un tercero la ejecución de la urbanización, puede establecerse por *contrat* –concesión o convenio– la programación temporal de la operación urbanística.

Por otro lado, las licencias –de construcción o de reparcelación– están sometidas a un plazo de caducidad de dos o cinco años, respectivamente.

No existe ningún sistema de expropiación o sanción administrativa por incumplimiento de los deberes urbanísticos por parte de los propietarios; cuando edifiquen deberán pagar las tasas y cuotas urbanísticas correspondientes.

En **Inglaterra** no existe obligación alguna en materia de plazos.

Ahora bien, en la negociación que conduce al otorgamiento del *planning permission* pueden introducirse condiciones de esta índole; los permisos o autorizaciones de urbanización y construcción tienen una caducidad de cinco años.

En **Brasil** la legislación establece plazos para la ejecución del urbanismo.

El EC establece que los municipios fijarán plazos para el establecimiento de directrices de emprendimientos urbanísticos, la aprobación de proyectos de parcelación y edificación, la realización de fiscalizaciones y la expedición de documentos de verificación y conclusión de obras.

Asimismo, que cuando los planes directores establecen la parcelación, edificación y utilización compulsoria del suelo que no cumple su función social los propietarios son notificados, para que la utilicen en los plazos por ellos establecidos, los cuales son registrados.

En complemento de lo anterior, la administración municipal puede aplicar a los terrenos que no cumplan las funciones determinadas en los planes directores el IPTU progresivo en el tiempo.

Esto significa una carga muy pesada, pues si al término de 5 años el propietario no ha destinado sus terrenos a una función social el municipio podrá seguir cobrando la alícuota máxima hasta que eso ocurra; puede además expropiar el inmueble para fines de reforma urbana.

En Colombia los planes de ordenamiento territorial no establecen plazos para la ejecución del urbanismo, excepción hecha de los casos en que se declara el desarrollo y construcción prioritarias antes referido.

Participación ciudadana

En todos los países estudiados existen garantías expresas para la participación ciudadana, así como de las otras administraciones públicas interesadas en los procesos de planificación.

En líneas generales la participación pública en los procesos de planeamiento local tiene características muy similares: aprobación administrativa, información pública para recibir quejas u objeciones y aprobación definitiva por el órgano local y/o el órgano superior competente.

En algunos países se han arbitrado instituciones para hacer más efectiva la participación, como hacer que un agente de la autoridad no vinculado a la administración urbanística conduzca la fase de audiencia y la elaboración de un informe final imparcial.

Los márgenes de discrecionalidad política o de oportunidad –no de legalidad– de las administraciones públicas para adoptar unas u otras propuestas o alegaciones son siempre amplios.

Las mayores diferencias residen, no tanto en la participación ciudadana en la elaboración de los planes, sino en los requisitos de exposición pública de cada licencia de edificación para recibir impedimentos o aceptaciones por parte de los vecinos.

Como nota diferencial con el sistema español cabe mencionar que en los otros países sólo pueden alegar o reclamar contra el plan local los que sean propietarios o residan en el área, únicos interesados o afectados titulares de derechos.

En **Brasil** la Constitución de 1988 establece el principio de la participación popular y el EC consagra la gestión democrática en la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos urbanos.

Dicha participación popular supone el debate no solo en los órganos facultados para aprobarlos –*camaras de vereadores*– sino con la población, directamente o a través de sus representantes.

Comprende la conformación de consejos de desarrollo urbano, la realización de conferencias, debates y consultas públicas a nivel nacional, estatal y municipal así como la aplicación a la gestión urbana de la iniciativa popular, el referendo y el plebiscito.

Un mecanismo novedoso es la gestión presupuestal participativa para la discusión de planes plurianuales, directrices presupuestarias y presupuestos anuales, como condición obligatoria para su aprobación por los consejos municipales.

Es claro que la participación de las distintas fuerzas sociales y políticas en la gestión urbana es dispareja, no existiendo un patrón de comportamiento homogéneo a nivel nacional.

En **Colombia**, la ley 388 establece que “...en ejercicio de la acción urbanística las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deben fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones”.

Que la información pública “...debe garantizarse como base de la consulta democrática en todas las fases del proceso de elaboración de los POT, los programas de ejecución y los planes parciales”, así como que “debe convocarse a propietarios y vecinos para

que expresen sus observaciones y recomendaciones”, para lo cual establece los correspondientes procedimientos.

Añade la ley que la participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento y la intervención en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.

Existen dos organismos de participación ciudadana que operan como instancias de consulta: los consejos territoriales de planeación y los consejos consultivos de ordenamiento.

Sin embargo, en la práctica, la participación referida se reduce en muchos casos a una mera consulta y a la emisión de opiniones, no obligatorias, por parte de los consejos territoriales de planeación.

Gestión-ejecución del planeamiento y la urbanización

En todos los ordenamientos objeto de estudio la ejecución urbanística es responsabilidad de la administración municipal e, incluso, la ejecución material de la urbanización, si bien a costa de los propietarios beneficiados.

En la mayoría de los casos la ejecución del planeamiento es de índole concertada o negociada para cada una de las operaciones urbanísticas.

No obstante, cabe distinguir el urbanismo concertado francés en el que la iniciativa e impulso programador son públicos, del inglés o americano en los que son privados.

El caso español representa un urbanismo público cuasi-concesional de ejecución privada subsidiaria, donde la iniciativa y legitimación son públicos, pero donde la financiación y ejecución material son en beneficio y a costa de los propietarios fundiarios.

En los países continentales la ejecución urbanística se rige por el derecho administrativo, sin desconocerse el trasfondo de derecho privado que existe en la materia.

En los países anglosajones no se reconoce la distinción entre derecho privado –*civil law*– y derecho público –*public law*–; el derecho que ordena la ejecución es el derecho común –*common law*.

En **España** la competencia para urbanizar es de la administración municipal, que puede ejecutarla por sí misma o indirectamente a través de personas privadas, mediante concesión subsidiaria a los propietarios o mediante concurso público entre urbanizadores concesionarios de la obra pública.

La ejecución urbanística está basada en el valor originario y prescriptivo del planeamiento y en el principio de equidistribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados.

En el suelo urbanizable opera una suerte de subsidiariedad cuasi-concesional por la que al propietario fundiario le resulta atractiva o persuasiva su intervención activa en el proceso, a cambio de garantizarle la financiación de las obras y un amplio margen de beneficios.

Así, los propietarios integrados en una unidad de gestión están obligados a ejecutar el plan que les afecta, *ie* a urbanizar, redistribuir costes y beneficios, ceder gratuitamente los terrenos públicos señalados, así como el 10% del aprovechamiento medio para patrimonio público y fines de interés social –recuperación de plusvalías públicas.

La ejecución urbanística se rige por el derecho administrativo que se superpone al estatuto de la propiedad del derecho civil.

Los actores o agentes que despliegan el derecho de la ejecución del planeamiento son los propietarios de suelo –sistemas de compensación y parcialmente el de cooperación– y la administración –sistema de expropiación urbanística, los cuales en cuanto es aprobado el plan, patrimonializan el 90% del valor medio añadido.

Los empresarios urbanizadores tienen una importancia secundaria en la legislación estatal; en algunas leyes recientes, en el sistema concursal el agente ejecutor del planeamiento es el urbanizador-concesionario seleccionado, ya sea propietario o no.

En los **Estados Unidos** no es posible establecer una regla general aplicable en toda la Unión; los actores varían en función de cuál sea la forma elegida –predominantemente privada– para llevar a cabo la ejecución.

No obstante, con base en las *zoning ordinances*, los particulares puedan iniciar sus actuaciones, previo acuerdo con la comunidad local sobre el pago de contraprestaciones por los costes externos generados, sin extralimitarse más allá de lo razonable.

Sin embargo, las ejecuciones urbanísticas centradas en un ejercicio cuasi irrestricto del derecho de propiedad y en la discrecionalidad de las autoridades locales para aceptar o no las propuestas de los promotores, ha generado procesos de exclusión generalizada –por ej. de actuaciones de viviendas sociales, con fondos federales–, a los que se engloba bajo la denominación de NIMBY, que preocupan a las autoridades responsables.

En **Francia** la ejecución del planeamiento se caracteriza porque no existen sistemas orgánicos de ejecución predeterminados.

Se practica un urbanismo concertado o pactado en cada actuación, en la que los particulares pueden participar, sin estar obligados a ello y la iniciativa pública es la más relevante; la fórmula habitual de ejecución de la urbanización es la que se hace en las *zones d'aménagement concerté, ZAC*.

Una vez delimitadas estas zonas, se procede a la elaboración de un *plan d'aménagement de zone, PAZ*, que contiene las normas urbanísticas de detalle aplicables; al mismo tiempo, se aprueba el programa de equipamientos públicos a desarrollar.

Los modos de gestión son tres: por gestión directa de la administración, por expropiación; por concesión administrativa a un *établissement public d'aménagement* o una sociedad de economía mixta para la urbanización, *SEMA*, fórmula la más frecuente; también por expropiación; por convenio con una sociedad privada urbanizadora seleccionada por concurso administrativo, en la que los particulares pueden aportar sus terrenos.

Las actuaciones privadas las realizan los constructores a través de las parcelaciones, *lotissement*, y las *associations foncières urbaines, AFU*.

En todos ellos la administración condiciona la actividad urbanizadora a su política territorial y en particular de vivienda y equipamientos públicos.

Sin embargo, la iniciativa pública es la que ocupa el papel principal, mientras que la privada ocupa un rol complementario.

En todo caso, las obligaciones de pagar las tasas de equipamientos locales, *taxe local d'équipement, TLE*, se refieren al constructor, urbanizador o emprendedor de las obras, cualquiera que sea su carácter.

La principal característica del planeamiento **inglés** radica en que es indicativo, mientras que el *development control* –autorizaciones y licencias– es la fase o momento en que se negocia con los interesados los términos de la actividad urbanizadora y edificatoria.

Por lo tanto el urbanismo inglés es indicativo, concertado y consensuado en cada actuación, no prescriptivo ni garantista.

La ejecución del urbanismo corre por cuenta de los promotores particulares –quienes negocian sus propuestas con la administración en término de *planning gains* y con los propietarios mediante opciones de compra.

En **Brasil** los planes directores deben delimitar las áreas urbanas que no estén cumpliendo la función social de la propiedad, así como establecer los criterios para aplicar en ellas los instrumentos de gestión urbana que consigna el EC y de los que depende su ejecución, tales como la *outorga onerosa* del derecho de construir, las

operaciones urbanas consorciadas, la transferencia del derecho de construir o la regularización fundiara, entre otros.

Cada intervención concreta requiere de la aprobación de una ley específica por los consejos municipales, con la participación de todos los actores interesados, las cuales una vez expedidas facultan a las autoridades para llevarlas a cabo.

Puede afirmarse que en Brasil la propiedad del suelo no está sometida a un régimen civilista ni a un régimen administrativo, sino que existe un ámbito propio de derecho urbanístico.

En términos generales en la ejecución de proyectos urbanísticos los propietarios del suelo venden sus propiedades a promotores-urbanizadores, los cuales a su vez gestionan sus proyectos ante la administración pública.

En **Colombia** el POT determina las actuaciones urbanísticas en suelos urbanos y de expansión urbana, a ejecutar en unidades de actuación urbanística.

Los planes parciales delimitan y caracterizan las actuaciones a realizar, en particular las obligaciones urbanísticas, de conformidad con la programación de inversiones públicas y privadas.

La unidad de actuación urbanística es el área conformada por uno o varios inmuebles a ser urbanizada o construida como unidad de planeamiento, para el reparto equitativo de cargas y beneficios.

Una vez delimitadas y elaborados los correspondientes proyectos de actuación urbanística se someten a la consideración de los propietarios, los cuales los aprueban mediante el voto favorable de los propietarios que representen el 51% del área comprometida, para ser sometidos a la consideración de las autoridades municipales; las obligaciones urbanísticas recaen en los propietarios.

La aprobación de actuaciones urbanísticas concreta la obligación de gestión o actuación asociada de los propietarios a través de integraciones inmobiliarias, que pueden hacerse mediante reajustes de tierra, integraciones inmobiliarias y la cooperación entre partícipes, instrumentos a los que nos referimos más adelante.

Para facilitar e inducir estas formas de gestión asociada la ley 388 establece derechos de construcción y desarrollo y fondos de compensación, que pueden ser administrados mediante encargos fiduciarios.

En complemento la administración municipal tiene la potestad de iniciar procesos de enajenación forzosa en pública subasta o de expropiación de los predios de los propietarios renuentes, si previamente se ha decretado la declaratoria de desarrollo prioritaria.

Puede afirmarse para el caso que nos ocupa que la propiedad del suelo no está sometida ni a un régimen civilista ni a un régimen administrativo, sino que existe –así sea en formación– un ámbito propio de derecho urbanístico.

Fórmulas de gestión-ejecución

Las formas de ejecución urbanística varían en función del sujeto que tiene la iniciativa; en Francia, la ejecución es predominantemente pública; en cambio en Inglaterra y Estados Unidos es predominantemente privada.

En ninguno de los ordenamientos estudiados existen sistemas de ejecución privada reglados administrativamente al modo español.

Existen en cada uno de los ordenamientos múltiples modalidades y combinaciones de ejecución urbanística.

En los países estudiados el suelo para dotaciones se obtiene por cesión obligatoria y gratuita o por adquisición libre o coactiva, en cuyo caso la administración cobra en metálico las tasas, tributos o contribuciones correspondientes a los promotores o propietarios beneficiados y compra o expropia los terrenos requeridos, haciendo de intermediario financiero en la operación.

En ninguno de los países examinados existe el reparto obligatorio entre los propietarios, administrativamente regulado, que conlleve la cesión obligada y gratuita de los terrenos públicos necesarios, así como de suelos con aprovechamiento lucrativo, como sucede en el caso español.

En todos los ordenamientos estudiados la administración despliega la doble función de promotor e impulsor activo y de controlador pasivo de la ejecución urbanística.

En los países continentales la administración es principalmente impulsora y promotora activa, pero también controladora de los procesos privados.

En Inglaterra y los Estados Unidos la administración es fundamentalmente pasiva, mera policía de control de la ejecución privada, pero a cambio tiene mayores márgenes de discrecionalidad a través de la negociación *case by case* con los promotores, controlando su ejecución.

El principal instrumento de control es, en todos los casos, la licencia o permiso de edificación.

En todos los ordenamientos estudiados la administración interviene en el mercado del suelo bien como sujeto o agente del mercado –comprando y vendiendo suelo– o como regulador dotado de poderes imperativos como el expropiatorio y el derecho de tanteo y retracto.

La original modalidad de gestión urbanística **española** puede ser calificada de urbanismo público de ejecución privada subsidiaria cuasi-concesional por los propietarios de suelo.

La iniciativa pública puede ser por sistema de expropiación y por sistema de cooperación o modo mixto entre la iniciativa pública, –que gestiona el proceso– y los propietarios del ámbito de gestión –que reparcelan sus terrenos y adelantan y financian los costes de urbanización y cesión.

La iniciativa privada puede ser por sistema de compensación o por sistema concurrencial para seleccionar mediante licitación pública al urbanizador concesionario de las obras.

Los terrenos para equipamientos e infraestructuras dentro de cada sector de plan parcial –sistemas locales– o en el seno de un área de reparto con varios de ellos –sistemas municipales generales– se obtienen por cesión gratuita y obligatoria.

La administración local interviene definiendo su política urbanística en el plan y luego controlando y disciplinando a los propietarios en su actividades.

Interviene también activamente en el impulso de desarrollos urbanísticos estratégicos con capitales mixtos o públicos, así como estableciendo patrimonios municipales de suelo, PMS, con el fin de contar con reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y regular el mercado de terrenos.

Finalmente, interviene en el mercado del suelo a través del PMS, administrando las cesiones – para viviendas o usos de interés social– de hasta el 10% del aprovechamiento medio de suelo lucrativo creado por el plan, ejercitando los derechos de tanteo y retracto, y en su caso mediante la expropiación.

En los **Estados Unidos** la gestión urbanística es en general de carácter privado, a cargo del *developer* o *subdivider*, sin embargo, también es posible encontrar supuestos de gestión pública o mixta.

El promotor privado –*subdivider*– debe ceder los suelos aptos para dotaciones, así como costear la urbanización, para cumplir con la normativa urbanística de la actuación.

En caso contrario, el municipio no puede aprobar la urbanización y no se puede producir su integración efectiva al núcleo urbano.

La administración despliega la doble función de policía y promotor: como policía controla la ejecución de la urbanización y de la edificación; como promotor impulsa distintas políticas, en particular las de la vivienda social, utilizando recursos federales, *federal funds*.

Su participación en el mercado de suelo es limitada, circunscrita a la de naturaleza policial.

El planeamiento en **Francia** se realiza mediante un urbanismo concertado o consensuado en cada actuación, de ejecución pública o privada, en el cual la administración actúa como promotora y como policía.

La ejecución pública consiste en que la administración –municipal o estatal– delimita una zona, *ZAC*, expide el plan correspondiente, *PAZ* y promueve la construcción de viviendas, comercios, industrias o servicios, así como la dotación del equipamiento requerido.

La administración promotora puede asumir o no los riesgos financieros de la operación urbanística, ejecutándola por gestión directa, *régie directe*, o indirecta, *contrat*.

Los modos privados de ejecución para subdividir y urbanizar la propiedad son dos: el *lotissement* y la *association foncière urbaine*, *AFU*.

Los suelos para dotaciones se obtienen por cesión obligatoria y gratuita o por adquisición pactada o forzosa; en este caso, una vez calificado el suelo por el *PLU* como emplazamiento reservado, los propietarios pueden solicitar de la administración o beneficiario de la reserva la adquisición de los terrenos dotacionales por vía de convenio.

En la fase de gestión-ejecución la administración actúa como agente inmobiliario en la urbanización, especialmente en el caso de las *ZAC*, donde obtiene importantes plusvalías resultantes de las operaciones urbanísticas que dirige, lo cual ha generado controversias.

Como se ha indicado, la principal característica del urbanismo **inglés** radica en el carácter indicativo del planeamiento y negociado de la gestión.

Los promotores privados —que mayoritariamente ejecutan el planeamiento— solicitan a la autoridad local, *local planning agency*, un *planning permission* para la propuesta que formulan.

Tras las consultas, examen, evaluación e información públicas, la agencia puede denegar o conceder la autorización, la cual queda recogida en un acuerdo o *agreement* que consigna las contrapartidas privadas o *planning gains* por concepto de externalidades en beneficio de la comunidad.

En **Inglaterra** no hay obligaciones legales relativas a cesión de suelos públicos y equipamientos, ni estándares de reservas, las cuales no obstante se concretan al otorgamiento del *planning permission*.

La utilización de la *compulsory purchase* –expropiación– es hoy excepcional, aunque está prevista en la legislación urbanística.

La administración impulsa el desarrollo urbanístico mediante ayudas financieras; en los últimos años, la intervención gubernamental se ha visto sensiblemente reducida, con una fuerte desregulación para reducir los trámites y atraer la inversión.

No obstante, continúa la intervención de la administración en la promoción, en particular la asociada a la vivienda social.

En **Brasil** el papel principal de la administración pública en la ejecución del urbanismo es la elaboración del plan director y la aprobación de sus leyes complementarias, que determinan los procesos de urbanización en el territorio municipal.

Para hacerlos operativos el Estatuto de la Ciudad, EC, consigna diversos instrumentos para la gestión urbanística.

Dichos instrumentos –algunos de los cuales ya existían en la legislación previa y eran aplicados en la práctica– denominados en el estatuto instituciones jurídicas y políticas, son los que presentan mayores potencialidades para una gestión operativa centrada en la concertación de acciones de los agentes públicos, privados y sociales para conferir a la propiedad territorial su función social.

Los Instrumentos jurídicos y políticos más relevantes que consigna el EC son los siguientes: la *outorga onerosa* del derecho de construir; la parcelación, edificación y utilización compulsorios; la declaración de zonas especiales de interés social; las operaciones urbanas consorciadas e interligadas; el derecho de preferencia; la transferencia del derecho de construir; la expropiación; la regularización *fundiaria* y la asistencia técnica y jurídica gratuita para las comunidad y grupos menos favorecidos.

La inclusión del suelo creado en el EC –que subordina el ejercicio del derecho de edificar a la función social del suelo– hace que el derecho sea compartido entre el propietario y el Estado y que más allá de un coeficiente básico y hasta un coeficiente máximo sea objeto de *outorga onerosa* por parte del poder público.

Ello permite la captura de plusvalías por parte de la administración municipal para el financiamiento del desarrollo urbano.

La expedición de leyes municipales para la utilización, parcelación o edificación compulsoria del suelo urbano no utilizado, subutilizado o no edificado, imponen la utilización social del suelo y frenan la especulación inmobiliaria.

Al respecto, resulta importante considerar que en caso de que tales disposiciones no sea cumplidas por los propietarios las autoridades municipales podrán cobrar un IPTU progresivo durante cinco años, al cabo de los cuales podrá expropiarse el inmueble pagando con títulos de la deuda pública.

En el ámbito del mejoramiento urbano, destaca el establecimiento de zonas especiales de interés social y de leyes específicas para fijar las contribuciones de mejoras para el financiamiento de la dotación de servicios básicos.

Las operaciones urbanas *consorciadas* son intervenciones en grandes áreas de la ciudad donde una ley específica permite cambios en los coeficientes de aprovechamiento del suelo, *suelo creado*, a cambio de los cuales los propietarios beneficiados por las valorizaciones de sus terrenos entregan contrapartidas económicas en forma de infraestructura, servicios o viviendas sociales al gobierno municipal.

Dichas operaciones se financian con el lanzamiento al mercado de certificados de potencial adicional de construcción, *CEPAC*.

Las operaciones interligadas permiten a los desarrolladores privados o públicos la modificación de los índices y características de uso y ocupación del suelo en terrenos de su propiedad, a cambio de los cuales construyen y donan a los municipios habitaciones de interés social para contribuir a la reducción de los tugurios.

En el caso de Brasil el suelo requerido para infraestructura, equipamientos públicos y para vivienda de interés social puede ser adquirido mediante cesiones, la aplicación del derecho de preferencia, *de preempción*, la transferencia del derecho de construir y desde luego la expropiación.

El EC consigna el derecho de preferencia y determina que “una ley municipal basada en el plan director, delimitará las áreas en las que incide”, así como su vigencia; el derecho podrá ser ejercido cuando el poder público municipal necesite adquirir tierra para programas de vivienda y desarrollo urbano de interés público y beneficio social.

Prevé la transferencia del derecho de construir en los casos de regularización de la tenencia de la tierra y la generación de oferta de suelo para la vivienda de interés social, para que los particulares truequen terrenos en áreas de interés para la administración a cambio de derechos de construcción en otros terrenos de su propiedad, sin desembolsos excesivos como los que generan las expropiaciones.

La expropiación de suelo relacionada con la ejecución de los planes directores urbanos está consignada en el EC, que establece que “después de cinco años de cobranza del IPTU progresivo sin que el propietario haya cumplido con la obligación de parcelar, edificar o utilizar, el municipio podrá decidir la expropiación del inmueble, pagando con títulos de la deuda pública”.

En complemento, especifica la forma como serán determinadas las indemnizaciones; al respecto, no serán computadas expectativas de ganancia, ganancias cesantes o intereses compensatorios y los títulos de la deuda pública utilizados para la expropiación no podrán ser utilizados para el pago de tributos.

En la medida en que el EC confiere a las autoridades municipales instrumentos como los referidos las administraciones municipales no deben circunscribirse a un papel de control sobre el cumplimiento de las prescripciones urbanas, sino asumir el de agente impulsor del urbanismo deseado.

En Brasil, con la aprobación del EC, los instrumentos de intervención administrativa y financiera para impulsar y regular el mercado de suelo se ampliaron; actualmente las administraciones municipales cuenta con múltiples instrumentos a los cuales nos hemos venido refiriendo.

Queda por dilucidar, habida cuenta del corto tiempo transcurrido desde la expedición del EC, la eficacia de sus instrumentos, una vez que sean puestos en acción de forma generalizada.

En **Colombia** la ley 388 contempla una serie de instrumentos para la ejecución de los planes de ordenamiento territorial.

La ley define como unidad de actuación urbanística "...el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada por los POT, a ser urbanizada o construida como unidad de planeamiento".

Las actuaciones urbanísticas pueden ser desarrolladas por propietarios individuales o por grupos de propietarios asociados voluntaria o obligatoriamente, por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre los sectores público y privado.

Para la gestión asociada de actuaciones urbanísticas la ley contempla diversos instrumentos.

El reajuste de tierras –en suelo de expansión urbana– o la integración inmobiliaria –en suelo de renovación o redesarrollo– cuando se requiera una nueva definición predial, así como para garantizar la distribución equitativa de cargas y beneficios; los instrumentos referidos facilitan la transferencia a la administración del suelo requerido para obras de urbanización.

La cooperación entre partícipes aplica cuando no se requiere una nueva configuración predial y las cargas y beneficios pueden ser repartidos en forma equitativa entre los propietarios; requiere de la aplicación de instrumentos como la valorización, la participación en plusvalías o las compensaciones, así como de la constitución de una entidad gestora –encargo fiduciario– que garantice el desarrollo de la unidad de actuación.

Finalmente la ley establece que en el evento de programas o proyectos que deban ejecutar las entidades públicas podrán crearse entidades especiales de carácter público o mixto para su ejecución.

Para evitar la retención de terrenos o que los propietarios se resistan a la gestión asociada la ley 388 prevé que los POT decreten el desarrollo o construcción prioritaria de los terrenos para los que se defina una actuación urbanística al corto plazo, sujeto a venta forzosa en pública subasta.

El alcalde ordenará mediante resolución la enajenación forzosa de los inmuebles, indicando el uso o destino que deba dárseles –de conformidad con lo establecido en el POT y sus normas urbanísticas– la cual se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria de los inmuebles; una vez inscrita la orden de enajenación puede iniciarse el procedimiento de pública subasta.

En complemento, existe la expropiación judicial y la expropiación por vía administrativa, las cuales –como mecanismo de soporte a las formas de gestión asociada– pueden realizarse a favor de terceros, cuando se haya establecido un contrato que garantice la utilización de los inmuebles para el propósito para el que fueron adquiridos”.

La administración municipal puede, en complemento, expedir certificados de derechos de construcción generados por la propia operación o proyecto urbanístico, para apoyar la ejecución de las unidades de actuación urbanística.

Finalmente, la ley contempla la constitución de bancos inmobiliarios o bancos de tierra, los cuales pueden adquirir suelo mediante enajenación voluntaria, expropiación, derecho de preferencia o asociación con particulares.

En Colombia la ley también contempla el derecho de preferencia a favor de los bancos inmobiliarios, el cual no ha tenido aplicación e incluso es escasa su comprensión.

Financiamiento del desarrollo

La mayor o menor onerosidad de la urbanización para los municipios está en función de los modos de ejecución, en particular del protagonismo de la administración.

En los sistemas en los que la administración urbaniza, como es el caso de Francia, la administración corre con parte o todos los gastos materiales y financieros, sin perjuicio de que los recupere, por la vía del mercado o del sistema fiscal.

En los sistemas en que la ejecución es privada –España, USA e Inglaterra– los promotores son los que soportan los gastos; excepto el caso español, donde los propietarios los sufragan íntegramente.

En los ordenamientos analizados la fiscalidad inmobiliaria tiene una finalidad eminentemente recaudatoria.

En algunos países sirve como instrumento eficaz de recuperación de plusvalías para subvenir las necesidades de interés colectivo en las áreas objeto de operaciones urbanísticas.

En **España** los procesos de urbanización, a cargo y cuenta del valor urbanístico añadido a las propiedades, no sólo no le cuestan a la administración local, sino que obtiene gratuitamente los suelos de uso público y además 10% del aprovechamiento total creado en cada actuación para el patrimonio municipal.

En las actuaciones concursales pueden ofertarse mayores beneficios públicos.

La fiscalidad en el urbanismo tiene más carácter recaudatorio que coadyuvante de la ejecución del planeamiento.

Existen tanto tributos estatales como autonómicos y locales.

El catastro es un inventario de la riqueza inmueble nacional; tiene finalidad fundamentalmente fiscal y su actualización es periódica.

En los **Estados Unidos** el principio rector es el de la autofinanciación de toda operación urbanizadora por cuenta de los particulares que la ejecutan.

La fiscalidad inmobiliaria es un instrumento al servicio de objetivos de interés general, entre los que cabe incluir los urbanísticos.

No existe, en lo general, una relación estrecha entre fiscalidad y urbanismo.

En **Francia** el municipio recupera, en general, los gastos de urbanización por vía fiscal y tasas, cánones o tributaciones especiales.

Los tributos inmobiliarios ocupan un importante papel en el urbanismo, dado que no existe un sistema de deberes o cargas inherentes al aprovechamiento de la propiedad.

Se pretende así, mediante variadas figuras, recuperar las plusvalías generadas por la urbanización y contribuir a la financiación de los equipamientos públicos.

En **Inglaterra** la urbanización no resulta gravosa a los municipios porque las autoridades utilizan su poder de otorgar o denegar los *planning permission* para conseguir contrapartidas que garanticen términos satisfactorios para la comunidad local.

Si las contrapartidas exigibles por la administración, *planning gains*, no hacen rentable la operación privada, ésta no se realizará, debiendo buscarse otra localización menos gravosa o con mayores incentivos y subsidios nacionales en zonas deprimidas.

La fiscalidad inmobiliaria tiene una finalidad fundamentalmente recaudatoria.

En **Brasil** la urbanización, que valoriza los terrenos a los que sirve, ha sido tradicionalmente costeadada con recursos públicos, a pesar de que la legislación brasileña contempla, de tiempo atrás la contribución de mejoras.

La contribución de mejoras no ha sido utilizada con frecuencia porque requiere de la expedición de una ley específica y genera resistencia de la población a pagar por tales beneficios.

Puede ser considerada bajo dos perspectivas: de valorización –como caso particular de la recuperación de plusvalías– y de recuperación del costo de la obra – pago de los propietarios de la parte alícuota que les corresponde.

En cualquier circunstancia su aplicación enfrenta problemas, en particular el hecho que las áreas pobres de las ciudades son las más necesitadas de obra pública y donde habitan los pobladores con menor capacidad de pago.

En complemento, el obstáculo político, conformado por la oposición –en particular de las clases medias– a pagar cargas que se estiman desmesuradas y que no se traducen en servicios públicos de calidad.

Cobrar contribuciones adicionales para invertirlos en obras impone garantizar, para su cobro efectivo, que sean resultado de un acuerdo entre los beneficiados por la inversión y no de decisiones unilaterales del poder público.

Con la aprobación del EC y la creación de nuevos mecanismos para la captura de plusvalías y el reparto de cargos y beneficios de proyectos de urbanización los municipios cuentan con otras fuentes de recursos que les evita recurrir de forma generalizada a las contribuciones de mejoras.

Los impuestos aplicados a la propiedad urbana tienen por finalidad casi exclusiva el aspecto recaudatorio, en complemento a objetivos sociales –por su progresividad o cuando eximen a los más pobres– o de inducción de la actividad económica.

Sin embargo pueden también inducir formas de urbanización, como cuando se le aplica progresivamente o cuando se le exige para atraer industrias limpias.

Los tributos municipales más importantes son el impuesto predial y territorial urbano, IPTU y el impuesto sobre servicios, ISS.

El Código Tributario Nacional consigna como base de cálculo del IPTU el valor venal del inmueble, es decir su valor de mercado.

Resalta en lo particular la aplicación progresiva del IPTU a los terrenos que no cumplen su función social, a la que hicimos referencia, como aplicación urbanística de la imposición fiscal inmobiliaria.

En lo que respecta a la eficacia de los catastros existe una gran variedad de situaciones; con la informatización creciente de sus actividades los catastros tienden a ser más precisos y actualizados.

En **Colombia** la financiación de la urbanización depende de las determinaciones que adopten los municipios en los planes de ordenamiento territorial.

Se puede adoptar la decisión de que las cargas generales del desarrollo urbano sean financiadas a través de impuesto predial o tarifas de servicios públicos, en cuyo caso se vuelve gravosa.

Se puede optar, en contrapartida, por hacer participar a los propietarios de los costos de urbanización.

Existen diversas contribuciones para financiar el urbanismo.

El impuesto predial unificado, IPU,, es un gravamen real que recae sobre los bienes inmuebles ubicados en la jurisdicción de los municipios y distritos que unifica una serie tributos municipales.

La contribución de valorización es un tributo al que se define como una "...contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local".

La participación en plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado contemplada en la ley 388 es clasificada por los tributaristas como un tributo sui generis.

Puede definirse como la captura por la administración de un porcentaje del incremento del precio del suelo producido por la autorización incrementar el aprovechamiento del suelo; se traduce en pagos en dinero, tierra o en una participación en los proyectos urbanísticos; el porcentaje de participación o tarifa fluctúa entre el 30 y el 50%, de acuerdo con lo que decida el Concejo Municipal.

Los recursos provenientes de la participación en plusvalías se destinan, según lo decidan los concejos municipales, a las acciones que preestablece la ley.

La participación en plusvalía no se asume como un simple instrumento recaudatorio sino como un elemento central de los mecanismos de gestión del suelo para aplicar el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios urbanos.