

Nueva ley de asentamientos humanos: Una norma, varios retos

José de Jesús Ruiz Munilla

Introducción

E

l pasado 28 de noviembre de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, instrumento que actualizó la normatividad en la materia después de casi 40 años de la primera Ley de Asentamientos Humanos, promulgada desde la época del Presidente Luis Echeverría, así como de la Ley de 1993.

Como norma jurídica supone una actualización de conceptos, sin embargo ante la nueva realidad existe la duda de que algunos de los temas que han sido abordados por el legislador no han sido lo suficientemente tratados o bien será necesario desarrollarlos con mucho más detalle.

De ahí que nuestro estudio parte de una revisión somera de la legislación aprobada, para posteriormente iniciar una visión de la problemática que la norma enfrenta partir del Municipio, base jurídica territorial y de varios problemas del orden territorial.

Asimismo analizaremos los retos a los que se enfrentará la aplicación de la Ley de Asentamientos Humanos, algunos ya conceptualizados y otros que no han sido debidamente abordados.

Finalmente veremos algunas posibilidades que en su momento deberán ser abordadas.

La nueva Ley, análisis de contenido

En un plano esquemático, la nueva Ley se compone de 119 artículos divididos en 13 títulos que abarcan desde disposiciones generales, hasta denuncias y sanciones por los actos que deban ser castigados.

En el artículo 3 se realiza la mención de diversos conceptos que deben ser atendidos para la mejor aplicación de la norma, entre ellos el de Área urbanizable y área urbanizada, que aunque parecieran lo mismo, en realidad son conceptos que deben quedar claros al momento de llevar la aplicación de la norma.

El capítulo segundo aborda los principios que normarán la aplicación de la Ley y es ahí en donde podemos encontrar un primer tema que abordaremos al momento de los retos, el de Derecho a la Ciudad, se lee textualmente:

Garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centros de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados internacionales suscritos por México en la materia.¹

Este principio es interesante, pero limitativo, como lo revisaremos con posterioridad, ya que, como incluso algunos colectivos lo han afirmado,² no necesariamente se debe ser habitante del asentamiento, pues incluso los transeúntes y paseantes, por ejemplo en la Ciudad de México; adicionalmente existe el pro-

1 Todas las menciones a la norma se toman de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5462755&fecha=28/11/2016

2 Entre ellos el colectivo TECHO

Nueva ley de asentamientos humanos:
una norma, varios retos

blema que esa limitación llegue a crear de manera tácita ghettos estratificados, como la llamada gentrificación.

El capítulo tercero inicia con el artículo sexto señalando qué deberá entenderse por causa de utilidad pública glosando lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que conviene citar para su mejor comprensión:

Artículo 27. ...

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

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. 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; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.³

La enumeración de las causa de utilidad pública que señala el artículo 6 de la nueva Ley da pautas por las cuales la autoridad podría aplicar la expropiación, sin embargo es de señalar que a pesar de estar enunciadas, no podrá simplemente señalarse que la expropiación se hace por causa de utilidad pública sino que deberá motivarse debidamente.

El título segundo de la Ley contiene un solo artículo en su primer capítulo y es el referido a la concurrencia entre los tres órdenes de Gobierno para la aplicación de las normas en materia de Asentamientos, dejando para los capítulos segundo y subsecuentes las atribuciones específicas de cada orden de Gobierno.

3 Cfr. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

El ámbito municipal nos deja una nueva problemática que deberemos estudiar, la manera como se empata la norma aprobada con la realidad de varios Municipios que en ocasiones han dado permisos de manera indiscriminada para los diversos fraccionamientos que han ocasionado diversas problemáticas pendientes de resolución.

Adicionalmente, debemos señalar que las atribuciones otorgadas a la Federación y los Municipios para la atención de los asentamientos irregulares, así como lo dispuesto en materia de faltas y sanciones, de lo que nos ocuparemos en su momento, corren el riesgo de criminalizar los asentamientos irregulares y no, como debiera ser, solucionar un problema social.

El título tercero crea los órganos deliberativos llamados Consejo Nacional y *Consejos Municipales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Evidentemente la idea es buena si se lleva a la práctica, pero si, como ocurre en cada órgano que se crea, las ideas, proyectos y normas llegan planchadas, es decir, acordadas de antemano sin dar lugar a una verdadera discusión y análisis, nos encontraremos con otro de los tantos elefantes blancos que existen en los organigramas jurídicos.

El título cuarto señala todo lo relativo al sistema de planeación en materia de ordenamiento territorial, con temas como planeación nacional, estatal y municipal, la gobernanza metropolitana, que evidentemente tomará nuevos bríos con el crecimiento de las ciudades que darán paso a nuevas zonas metropolitanas.

El título quinto norma lo relativo a la regulación de propiedad en centros de población, lo que abarca temas como el respeto al artículo 27 de la Constitución, las formas de fundar nuevos centros de población y los requisitos que deberá cumplir la declaración que se emita.

De igual forma se refiere lo relativo a la legislación sobre fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, con las atribuciones de los tres órdenes de gobierno.

Ante lo que hemos revisado es importante señalar que muchas de las atribuciones que se han creado y otorgado se enfrentarán a la falta de capacitación, lo que abre por un lado un nuevo sector de la educación, pero por el otro puede dar lugar al surgimiento de estafadores y actos de corrupción, por lo que deberá trabajarse en la capacitación y la prevención de dichas situaciones, además de dar acceso en aras de la transparencia en temas de asentamientos a organizaciones de la sociedad civil.

Nueva ley de asentamientos humanos:
una norma, varios retos

Un título muy interesante es el séptimo que se ocupa del tema de la movilidad, el cual en nuestros días ha cobrado mucha relevancia, pues por un lado las viviendas se encuentran lejanas a los centros de trabajo y por el otro el sistema de transporte público no sólo es caro e ineficiente sino también inseguro, tanto por el riesgo de choferes poco capacitados como por los constantes robos y abusos de la delincuencia en los transportes.

El artículo 71 señala las características mínimas que los programas en materia de movilidad deben contemplar, así como las competencias de cada orden de gobierno, sin embargo hay algo que lamentar: que más allá de lo que se dice que se tiene que hacer, no hay acciones claras y precisas para solucionar la problemática derivada de la falta de medios de transportes eficientes y por otra parte el alto coste de la vivienda impide adquirir alguna cercana a los centros de trabajo.

El título octavo habla sobre el espacio público, qué es, cómo será utilizado, definido territorialmente y protegido, sin embargo existe un riesgo a la luz de la experiencia del proceso jurídico constitucional de la Ciudad de México, pues por ejemplo la fracción V del artículo 74, así como la fracción XII del artículo 75 que permiten la ocupación o uso diverso del espacio público, puede convertirse en herramienta de negociación política con los llamados comerciantes informales o ambulantes, los que en la Constitución de la Ciudad de México quedaron integrados como trabajadores no asalariados, pero en las demás entidades enfrentan persecución y uso electoral.

El título noveno abre otro frente de análisis, al señalar el artículo 77 fracción II que los niveles de gobierno llevarán acciones coordinadas a efecto de evitar la especulación de inmuebles aptos para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, pareciendo que desconocen el fenómeno de la gentrificación, que no es otra cosa que la expulsión de los habitantes originarios de determinadas zonas a efecto de especular con los costos de renta o venta de vivienda, lo que ha generado sobreprecio en los inmuebles y desplazamientos forzados de moradores de las viviendas, lo que violentaría su derecho a ella.

Trata también esta Ley en su título noveno sobre la gestión del suelo y entre los temas se maneja lo relativo a la propiedad agraria, lo que por un lado permitirá una mejor gestión de este tipo de territorio y por el otro, se espera, permitirá evitar que se lucre en perjuicio de las comunidades agrarias con sus terrenos.

Los polígonos de desarrollo son una forma de agrupamiento que pretende ser interesante, pero debe cuidarse y la Ley no lo contempla, lo relativo a su tama-

ño, pues se trata de una agrupación territorial de menor tamaño que el centro urbano, de modo alguno un gemelo o sustituto.

El título décimo, en su capítulo primero, artículos 88 y 89 señala una forma de financiamiento de desarrollo que resulta inequitativa en su formulación. En efecto, al señalar que será a partir de mecanismos financieros o mejor dicho, el predial y que este se deberá aplicar preferentemente a los beneficiarios directos genera que comunidades muy ricas y con alto índice de captación dejen en menor posibilidad de desarrollo a las comunidades más pobres y sin recursos. De ahí que deba plantearse una forma de reparto más adecuada.

El título décimo primero se refiere a los instrumentos de participación ciudadana y a la transparencia, lo que por supuesto implica un avance, el cual queda trunco cuando señalan las materias en que deberán promover las autoridades la participación y en ellas no mencionan lo relativo a los procesos de diagnóstico de la problemática, pues cuando se presenta un diagnóstico ya generado sin participación se trunca el proceso, lo que deberá complementarse en una mención al menos en el artículo 92.

La idea del observatorio ciudadano puede ser buena si se acota su integración y funcionamiento, pues al enunciarlo de manera tan amplia se genera una masa amorfa donde los egos, intereses y deseos pueden complicar, cuando no impedir, la marcha de sus actividades, las que además no quedan del todo claras, salvo cuando más adelante se señala que pueden denunciar incumplimientos, lo que los deja en un mero papel de gendarmes y no de órganos acompañantes en los procesos de reordenamiento, planeación y creación del entorno.

El título décimo segundo habla de las formas de fomento de desarrollo y da lineamientos generales que incluso se relacionan con la Ley de Disciplina Financiera de los Municipios, pero deberá ser modificada para dar mayores parámetros, pues se corre el riesgo con la redacción actual que los niveles de Gobierno únicamente concesionen obras a diestra y siniestra y al momento de cobrar cuotas, por autopistas o transportes, por ejemplo, el supuesto beneficio de las obras se acote a quien pueda pagar por ellas.

Finalmente el título décimo tercero habla de lo relativo a lo que llama denuncia ciudadana y sanciones y de inmediato se cae en una incongruencia, cuando en el artículo 106 señala los requisitos que debe cumplir la denuncia, pero en el párrafo final dice que no se aceptarán denuncias que no contengan fundamento, se debe inferir artículos violados, lo que no señala como requisitos,

Nueva ley de asentamientos humanos:
una norma, varios retos

porque finalmente si los hechos son lo suficientemente claros se tendría por aplicado el criterio *Da mihi factum, dabo tibi ius*, es decir, dame los hechos te daré el derecho, máxime si el denunciante no es abogado o no se encuentra asesorado por uno.

Finalmente el capítulo dedicado a las sanciones es cuando menos débil, por no decir oscuro, pues hace un catálogo de faltas, pero siempre remitiendo a que se hará acreedor a la sanción que corresponda según las normas aplicables, sin llegar a por lo menos enunciar cuáles son esas normas.

El régimen transitorio y su materialización

Como ya quedo indicado esta Ley se promulgó el 28 de noviembre de 2016, así que debemos dar una rápida revisión para ver si a la fecha se ha dado cumplimiento al régimen transitorio de la norma, que abarca quince artículos y varios de ellos contienen términos a cumplir para ciertos actos o la emisión de normas reglamentarias.

Señala el transitorio primero que el Decreto entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, es decir el 29 de noviembre de 2016, lo que en efecto sucedió.

El transitorio tercero otorga un término de un año para adecuar la legislación legal y reglamentaria que se relacione con esta norma, a partir de la entrada en vigor, es decir, tienen hasta el 29 de noviembre de 2017 para generar o adecuar su régimen jurídico. Será conveniente realizar una revisión a más de seis meses de entrar en vigor para ver cómo han avanzado las entidades. De una simple revisión al orden jurídico nacional se observó que Aguascalientes y Chihuahua conservan normas locales o estatales en materia de asentamientos irregulares que datan incluso del año 2014, lo que incluso no está debidamente regulado en esta Ley.

El artículo cuarto transitorio señala que en seis meses se reformarían las disposiciones para ampliar las facultades de la Procuraduría Agraria, es decir al 29 de mayo de este año, de la revisión a la página de Cámara de Diputados se observa que la última reforma a la Ley Agraria es del 27 de marzo de este año, pero se refiere a la protección de la mujer campesina,⁴ por lo que se

4 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13_270317.pdf, pág 13 de 52.

desprende que no se ha llevado a cabo la modificación preceptuada, pues el artículo 136 que habla de las facultades de la Procuraduría Agraria permanece tal y como se promulgó.

De igual forma, al revisar el portal de internet oficial del gobierno mexicano, www.gob.mx, se aprecia que la última modificación a la página relativa al marco jurídico aplicable de la Procuraduría es de agosto 2016, es decir, tres meses antes de la promulgación de esta Ley.⁵

El Quinto transitorio da el plazo de dos años para formular o adecuar los planes y programas de desarrollo urbano de los centros de población mayores a cien mil habitantes, a lo que habrá que estar atentos.

El sexto y séptimos transitorios dan un término de seis meses y no mayor a seis meses para la instalación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y para la publicación de los lineamientos de funcionamiento del mismo por parte de la SEDATU, respectivamente.

A este respecto debe señalarse el cumplimiento por parte de la Secretaría, pues el 26 de abril de 2017 se informó de la instalación del Consejo⁶ y para el día 26 de mayo de 2017, tres días antes para expirar el plazo, se publicaron en el Diario Oficial los mencionados lineamientos.⁷

El octavo transitorio señala que en un término de un año la SEDATU deberá expedir los lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno, lo que al día de hoy no ha ocurrido y debe ser realizado a la brevedad.

El noveno indica que en un año la SEDATU emitirá los lineamientos para la delimitación territorial de las zonas metropolitanas y conurbaciones, así como los lineamientos para establecer métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con la materias de interés metropolitano cumplan con su objetivo, a la fecha al menos de la búsqueda en el portal de transparencia,⁸ dichos lineamientos no se han publicado, pero se encuentran todavía en tiempo.

5 <http://www.gob.mx/pa/acciones-y-programas/marco-legal-de-la-procuraduria-agraria>

6 <http://www.gob.mx/sedatu/prensa/instala-la-sedatu-el-consejo-nacional-de-ordenamiento-territorial-y-desarrollo-urbano>

7 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5484425&fecha=26/05/2017

8 http://portaltransparencia.gob.mx/pot/marcoNormativo/buscar.do?method=buscar&_idDependencia=15#resultados

Nueva ley de asentamientos humanos:
una norma, varios retos

El décimo transitorio indica que seis meses la SEDATU debería crear e iniciar operaciones del sistema de información territorial y urbano, lo que al menos de la búsqueda en el sitio de la Secretaría e internet no se ha dado.

El artículo décimo primero señala que en seis meses la SEDATU establecería los lineamientos para la certificación de especialistas en gestión territorial, lo que de la revisión realizada aún no parece haberse realizado.

El décimo segundo señala que en un año las entidades adecuarán sus códigos penales para configurar las conductas de los sujetos privados o públicos que se benefician de la ocupación irregular de áreas o predios. A este respecto, tenemos dos observaciones: la primera, que habrá que verificar el cumplimiento de dicho extremo; y, la segunda, que se debe tener cuidado en la redacción de los artículos para no criminalizar la falta de vivienda y la ausencia de recursos para allegarse de una vivienda digna.

El artículo transitorio décimo tercero indica que en un año deberán adecuarse las disposiciones penales aplicables a quienes autoricen la construcción de asentamientos en zona de riesgo, las observaciones del párrafo anterior aplican aquí.

El décimo cuarto indica que en no más de seis meses el Congreso de la Unión debería adecuar la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica para incorporar el Subsistema Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano, lo que de la simple lectura a la Ley respectiva se observa no se ha llevado a cabo.⁹

Como podemos observar en términos generales no se ha logrado un avance ni del cincuenta por ciento pues entre lo que no se ha cumplido al llegar a los plazos establecidos o lo que falta por cumplirse se encuentra, cosa no rara, atrasado el proceso de adecuación del marco jurídico y administrativo respectivo.

Una norma que se reforma

El artículo 6 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, señala de manera textual lo siguiente:

Artículo 6. En términos de lo dispuesto en el artículo 27, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son de interés público y de beneficio social los actos públicos tendentes a establecer Provisiones, Reser-

9 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSNIEG_270117.pdf

vas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios de los Centros de Población, contenida en los planes o programas de Desarrollo Urbano.

Son causas de utilidad pública:

...

IV. La regularización de la tenencia de la tierra en los Centros de Población;

...¹⁰

Para llevar adelante tal proceso se contaba hasta el mes de diciembre de 2016 con la Comisión Reguladora para la Tenencia de la Tierra (CORETT), la que a partir del 16 de diciembre de 2016 pasó a denominarse Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS).

Para mayor sustento de su nueva condición se decretó una modificación a su actuación, pues un simple cambio de nombre no era suficiente y así observamos que se le otorgaron las siguientes potestades, las que podemos identificar a lo largo de la redacción de la nueva Ley de Asentamientos, señala el artículo de mérito:

Artículo Cuarto. Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto Nacional del Suelo Sustentable, tiene las atribuciones siguientes:

- I. Apoyar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en la planeación y ejecución de la Política Nacional de Suelo;
- II. Constituir reservas territoriales y suelo apto para el desarrollo, así como coordinarse con las instituciones financieras para acercar a la población instrumentos que permitan adquirirlas y transmitir las;
- III. Adquirir y transmitir bienes inmuebles por cualquier forma prevista en la legislación aplicable, con el fin de generar una oferta de suelo apto para el desarrollo, atendiendo a la demanda y vocación del suelo;
- IV. Realizar y ejecutar acciones y programas de regularización del suelo, en sus diferentes tipos y modalidades;
- V. Proponer a las autoridades correspondientes la incorporación de terrenos nacionales al patrimonio del Instituto Nacional del Suelo Sustentable, para ser destinados al cumplimiento de su objeto, salvo aquellos que por disposición de ley estén destinados a otro fin;
- VI. Desarrollar programas y ejecutar acciones para la promoción de distintas figuras jurídicas e instrumentos que permitan adquirir, enajenar y habilitar suelo en apoyo a la producción social, la autoproducción, la autoconstrucción, el mejoramiento de vivienda, el desarrollo de infraestructura, la regularización y otras demandas de suelo;

10 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf

Nueva ley de asentamientos humanos:
una norma, varios retos

- VII. Suscribir los instrumentos en los que se hagan constar los actos de traslación de dominio de los inmuebles que regularice o enajene a favor de las personas de escasos recursos para satisfacer necesidades habitacionales, de conformidad con la legislación aplicable;
- VIII. Celebrar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, convenios de colaboración y coordinación a efecto de establecer programas que impulsen acciones de regularización del suelo en favor de personas de escasos recursos para satisfacer necesidades habitacionales;
- IX. Coadyuvar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la regularización de los derechos de vía y en la obtención del suelo que requieran;
- X. Promover la incorporación de suelo social para acciones y proyectos de desarrollo, conforme a la normatividad aplicable, mediante la interlocución y asociación con los ejidatarios y comuneros, así como la creación de instrumentos que permitan una distribución equitativa de cargas y beneficios generados por la habilitación de suelo;
- XI. Promover y gestionar ante las instituciones y entidades correspondientes, esquemas diversos para la adquisición de suelo habilitado para el desarrollo y lotes con servicios;
- XII. Apoyar con asesoría administrativa, técnica y operativa a los núcleos agrarios que lo soliciten, en los procesos de desincorporación de suelo de origen social;
- XIII. Asistir a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en la elaboración de las estrategias y procesos para la modernización de los registros públicos de la propiedad y de los catastros; así como en la planeación, elaboración, diseño, desarrollo e implementación de un sistema para homologar los mismos, en apoyo a las entidades federativas y los municipios que lo soliciten;
- XIV. Coadyuvar con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en la integración y coordinación de un inventario nacional de suelo, sin perjuicio de los inventarios cuya integración y operación corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal;
- XV. Auxiliar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en los procesos de asesoría y asistencia técnica, jurídica, social y financiera a las entidades federativas, municipios y la Ciudad de México en materia de planeación urbana, suelo, regularización territorial y vivienda, y

- XVI. Las demás acciones que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto, contando con las facultades que se establezcan en las disposiciones jurídicas aplicables.¹¹

Como podemos observar, el nuevo Instituto se convierte en el brazo armado de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para el cumplimiento de los objetivos trazados en el desarrollo de la nueva Ley de Asentamientos, así como en los objetivos que tiene el mismo Instituto.

De igual manera se lee que se crea una Junta de Gobierno que tomará determinadas decisiones y que se integra de la siguiente manera:

Artículo Séptimo. La Junta de Gobierno estará integrada por los miembros siguientes:

- I. El Titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; quien la presidirá con derecho a voz y voto;
- II. El Subsecretario de Ordenamiento Territorial;
- III. El Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- IV. El Subsecretario de Desarrollo Agrario, y
- V. Los representantes de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social y de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de la Comisión Nacional de Vivienda; del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares; así como del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, y de la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.

Los miembros de la Junta de Gobierno designarán a sus respectivos suplentes, mediante oficio turnado al Instituto Nacional del Suelo Sustentable.

El nivel jerárquico de los miembros propietarios de la Junta de Gobierno deberá corresponder, cuando menos, al de Director General de la Administración Pública Centralizada o su equivalente, y, tratándose de los suplentes, al de Director de Área o equivalente.

La Junta de Gobierno, a propuesta de su Presidente, designará de entre sus miembros a un Secretario y a propuesta del Director General, a un Prosecretario, quien podrá ser un servidor público del Instituto Nacional del Suelo Sustentable.

11 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5465842&fecha=16/12/2016

Nueva ley de asentamientos humanos:
una norma, varios retos

Los miembros de la Junta de Gobierno ejercerán sus cargos a título honorífico, por lo que no recibirán retribución, emolumento ni compensación por su participación.¹²

Podemos apreciar que los integrantes se encuentran en mayor o menor grado ligados a la cuestión de los asentamientos humanos y el desarrollo territorial y urbano.

Por supuesto esto transformó la estructura orgánica de la Institución, por lo que el 26 de junio de este año se publicó en el DOF el nuevo Estatuto Orgánico del Instituto Nacional del Suelo Sustentable, que entre otros puntos señala lo siguiente con relación a la Junta de Gobierno:

Artículo 7.- La Junta de Gobierno tendrá además de las atribuciones previstas para los órganos de gobierno que se prevén en la Ley y en la demás normatividad que resulte aplicable, las siguientes:

- I. Aprobar el Estatuto Orgánico del Instituto, así como cualquier modificación al mismo, a propuesta fundada y motivada de cualquiera de sus miembros propietarios o del propio Director General;
- II. Aprobar cualquier modificación del Decreto;
- III. Aprobar el calendario de sesiones ordinarias de la Junta de Gobierno;
- IV. Aprobar la integración y funcionamiento del Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés del Instituto;
- V. Aprobar el Código de Conducta del Instituto;
- VI. Aprobar los programas institucionales que formule el Instituto por conducto del Director General en congruencia con los objetivos y atribuciones del Instituto;
- VII. Revisar y, en su caso, aprobar los proyectos de presupuestos del Instituto y las propuestas de erogaciones e inversiones necesarias para el buen funcionamiento del mismo que presente el Director General, así como las modificaciones a unos y otras que le proponga, en términos de la legislación aplicable;
- VIII. Vigilar que las actividades realizadas por el Instituto se desarrollen conforme al decreto de su creación, al presente Estatuto, así como a los programas y presupuesto aprobados y demás disposiciones aplicables;
- IX. Establecer, en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse el Instituto, en relación con las actividades que tienen encomendadas;

12 Ídem.

- X. Fijar y ajustar, en su caso, los precios de los bienes y servicios que produzca o preste el Instituto, con excepción de los que determine el Ejecutivo Federal;
- XI. Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento del Instituto y de las actividades que desarrolla con créditos internos y externos, de conformidad con lo que dispongan las leyes aplicables;
- XII. Aprobar trimestral y anualmente los estados financieros del Instituto y autorizar la publicación de los mismos;
- XIII. Aprobar las políticas, bases y programas generales que de conformidad con las leyes aplicables, regulen los contratos, convenios, pedidos o acuerdos que deba celebrar el Instituto con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos o prestación de servicios relacionados con bienes muebles;
- XIV. Aprobar la estructura básica de la organización del Instituto y las modificaciones a la misma;
- XV. Aprobar el Manual General de Organización del Instituto y las modificaciones al mismo;
- XVI. Acordar la realización de operaciones inherentes al objeto del Instituto;
- XVII. Aprobar los planes o programas específicos que le presente el Director General;
- XVIII. Nombrar y remover, a propuesta del Director General, a los servidores públicos del Instituto, que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél, así como concederles licencias;
- XIX. Nombrar y remover al Secretario y al Prosecretario de la Junta de Gobierno, este último a propuesta del Director General;
- XX. Autorizar la creación de los comités de apoyo y de grupos de trabajo para el desarrollo de las actividades que tiene encomendadas el Instituto;
- XXI. En los casos de excedentes económicos, proponer la constitución de reservas para su determinación por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- XXII. Analizar y aprobar, en su caso, los informes periódicos que rinda el Director General del Instituto;
- XXIII. Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor del Instituto cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- XXIV. Revocar el nombramiento de los miembros propietarios que sean repre-

Nueva ley de asentamientos humanos: una norma, varios retos

sentantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de la Comisión Nacional de Vivienda, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y de la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, cuando no asistan a por lo menos el setenta por ciento de las sesiones que se hayan convocado en un ejercicio, siempre que dichas ausencias no se justifiquen a juicio de la Junta de Gobierno y en cualquier otro supuesto previsto en el presente Estatuto;

- XXV. Tomar conocimiento del establecimiento de Delegaciones en las entidades federativas que lleve a cabo el Instituto;
- XXVI. Tomar conocimiento de las donaciones de bienes de conformidad con la normatividad que resulte aplicable;
- XXVII. Las facultades indelegables previstas para los órganos de gobierno en el artículo 58 de la Ley; y
- XXVIII. Las que le confiera las demás disposiciones que resulten aplicables.¹³

Indudablemente la nueva integración y disposiciones jurídicas pretenden agilizar la actividad del Instituto, así como impulsar la consecución de los objetivos de la Ley aprobada, no obstante sigue existiendo la cuestión de los problemas que afectan el cumplimiento pleno de los objetivos trazados, al menos en el discurso, de regularizar los asentamientos de manera ordenada y para el desarrollo armónico, aunque muchos, trataremos de identificar algunos de ellos.

Los problemas

Toda norma jurídica de origen es imperfecta, lo que lleva a que desde el momento mismo de su discusión y posterior aprobación sea cuestionada, revisada, observada y en muchos casos, atacada. Por lo que esta Ley no puede ser la excepción.

De ahí que en nuestro papel de analistas debamos plantear algunas problemáticas que han quedado omitidas, o bien han sido abordadas de manera general, sin profundizar en los subsecuentes problemas.

13 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5488047&fecha=26/06/2017

A) Derecho a la Ciudad

Cuando se ha hablado del derecho a la ciudad de inmediato nos debemos plantear cuál será el alcance de dicho derecho y así, aunque repetimos el texto del primer principio señalado en el artículo cuarto de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que señala que por derecho a la ciudad debe entenderse:

Garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centros de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados internacionales suscritos por México en la materia.¹⁴

Resulta interesante la mención que se hace respecto a los derechos reconocidos en la Constitución y en los Tratados suscritos en la materia, sin embargo omiten una norma que ha significado un avance en el tema del derecho a la Ciudad y es la nueva Constitución de la Ciudad de México que señala en su artículo 12:

1. La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.
2. El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía.¹⁵

Si comparamos, vemos que mientras para la Ley el derecho a la ciudad se trata de garantizar a los habitantes del centro urbano, en la Constitución de la Ciudad de México, se trata de un derecho colectivo, que asegura inclusión social y distribución equitativa de bienes públicos, tema este que también afecta al momento de analizar el tema de la recaudación y el uso de lo recaudado.

Aunque pudiera pensarse que el señalamiento resulta nimio, podemos llegar a extremos de segregación no muy lejanos, baste ver la barda perimetral que divide el exclusivo fraccionamiento Bosque Real de la Colonia la Mancha Tres, en los Municipios de Huixquilucan y Naucalpan respectivamente.¹⁶

14 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf

15 <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/746/ef5/589746ef5f8cc447475176.pdf>

16 http://internacional.elpais.com/internacional/2017/05/23/actualidad/1495508814_102376.html

Nueva ley de asentamientos humanos:
una norma, varios retos

Y por supuesto este derecho, como lo propuso el legislador nos deja en una situación inquietante de que los textos internacionales se encuentran más en consonancia con el texto de la Constitución de la Ciudad de México que con el texto de la Ley, baste ver el texto de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad en su primer principio llamado precisamente derecho a la ciudad:

ARTICULO I. DERECHO A LA CIUDAD

1. Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual, así como a preservar la memoria y la identidad cultural en conformidad con los principios y normas que se establecen en esta Carta.
2. El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.¹⁷

El legislador debería leer entre otros textos el informe del derecho a la Ciudad de Glocal, el cual trata a profundidad el tema desde diversas aristas y con el objetivo de lograr una implementación adecuada, de hecho trata de casos concretos como el brasileño y aborda la propuesta que se realizó en torno al caso de México, desde 2008.¹⁸

Como podemos observar, el derecho a la Ciudad no es una acción de carácter separador o clasista, sino el impulso a formas democráticas de convivencia y desarrollo comunitario para llegar a la posibilidad de un justo aprovechamiento de los recursos no sólo para los habitantes de la demarcación, sino para quienes transitan, trabajan o son simples transeúntes de la ciudad.

17 <http://www.hic-al.org/documentos/cartaderechociudad.pdf>

18 <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=11616&opcion=documento>

B) Gentrificación

El llamado fenómeno de la gentrificación es intuitivo, pero a la vez complejo. Una persona compra o renta una propiedad en una zona popular o pauperizada de la ciudad. Los precios son bajos, la ubicación es ideal y, en algunos casos, el encanto del barrio es especial. La oportunidad es tan buena que se mudan cada vez más inquilinos. Surgen negocios para la nueva clientela, se construyen edificios, a veces aumenta la oferta cultural y, con ello, sube el precio de los alquileres y de los servicios, hasta que los habitantes originales no pueden pagarlos y están bajo una amenaza constante de ser expulsados de sus hogares. El que paga se queda y el que no, se va.¹⁹

La nueva Ley señala que se evitará la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda, la gran pregunta aquí es como van a enfrentar el fenómeno de la gentrificación, descrito en el párrafo que antecede, podemos analizar las razones que han detonado este fenómeno: necesidad de vivienda barata, búsqueda de mejores espacios de vivienda, generación de modas generacionales (hipsters y millenials por ejemplo), de igual manera podemos ver los efectos nocivos de esta situación: desalojos, aumento en el costo de la vivienda que obviamente no pueden pagar los moradores originarios, encarecimiento del espacio público.

Entonces la pregunta que queda es: ¿cómo va a reaccionar el legislador?, pues en el artículo 77 se lee lo siguiente:

Artículo 77. La Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de Reservas territoriales para el Desarrollo Urbano y la vivienda, con objeto de:

...

II. Evitar la especulación de inmuebles aptos para el Desarrollo Urbano y la vivienda;²⁰

Evidentemente la especulación ya existe, es necesario abatir sus efectos nocivos, pues en la medida que se extienda la problemática se generará la depauperización de las condiciones de vida de las comunidades originarias y se generará un corrimiento estamental que ocasione que las antiguas clases medias de colonias como la Juárez o la Santa María la Rivera (de la Condesa ni

19 https://internacional.elpais.com/internacional/2017/06/02/mexico/1496433731_922169.html

20 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf

Nueva ley de asentamientos humanos:
una norma, varios retos

hablar, el proceso ya concluyó), sean eliminadas y caigan en una clase baja para ser desplazadas por una nueva clase media alta que tenga para pagar los arrendamientos o costos de venta de los inmuebles y a su vez, al elevarse el costo de los servicios, la gente sea desplazada de la convivencia social que de alguna manera lleva implícito el llamado derecho a la ciudad.

En este tenor conviene tener presente el estudio *First we take Manhattan*. La destrucción creativa de las ciudades (Catarata),²¹ del sociólogo Daniel Sorando y el arquitecto Álvaro Ardura, en el cual si bien es cierto analizan casos como Manhattan y algunos poblados poco conocidos de España, su revisión del proceso de gentrificación en sus etapas de abandono, estigma, regeneración, mercantilización, los cuales basta revisar sucintamente para encontrar su existencia en la cotidianidad de las colonias que hemos señalado y ubicarla en los ejemplos de otras colonias que han sido modificadas en su estructura poblacional a partir de los procesos que hemos mencionado.

De ahí que debe analizarse una adecuación a la Ley para proteger a los grupos poblacionales que pueden resultar afectados por las modificaciones poblacionales y económicas de sus comunidades y para evitar que estas mismas personas afectadas se conviertan en carne de cañón o capital político de grupos o partidos, con la consiguiente complicación de la problemática social.

Una primera idea podría ser la aplicación de la llamada hipoteca inversa que ya se encuentra regulada dentro del Código Civil de la Ciudad de México, que si bien en un inicio es sólo para adultos mayores, en el caso del proceso de gentrificación suelen ser los más afectados, por sus propias condiciones económicas, de ahí que podría aplicarse el proceso dentro de la Ley (por ejemplo en el mismo título noveno, donde se aplica el artículo 77 ya comentado), o en las normas reglamentarias.²²

Es evidente que no pueden detenerse los procesos económicos, pero si pueden prevenirse o atenuarse en la medida de lo posible sus efectos nocivos, al final del día el sentido de pertenencia de los individuos, aunque sea un mero patrón cultural, es parte del proceso de construcción de ciudad o espacio.

21 <https://www.amazon.es/First-Manhattan-Daniel-Sorando-Ort%C3%ADn/dp/8490971595>

22 Cfr. <http://expansion.mx/dinero/2017/03/27/la-hipoteca-inversa-ahora-es-una-posibilidad-para-los-adultos-mayores-de-la-cdmx>

C) Criminalización de la pobreza

Uno de los aspectos más preocupantes de la nueva Ley es el derivado de las facultades otorgadas a las autoridades para evitar los asentamientos irregulares, si bien es cierto a partir de una condición económica depauperada se generan las condiciones para que la gente busque opciones para habitar, lo que ocasiona entre otras problemáticas la falta de servicios públicos adecuados, el encarecimiento del ya de por sí pobre espacio, el uso político de los grupos con esta situación, entre otros.

Debemos recordar adicionalmente en el caso de la Ciudad de México que existen asentamientos irregulares que se generaron a partir del sismo del 19 de septiembre de 1985 y que a la fecha no han sido reubicados ni existen visos de que se vayan a reubicar, dando origen a territorios de autogobierno como el barrio del Hoyo, que incluso para ingresar a él se requiere de permisos especiales.²³

El que la Ley señale que se sancionara a quien dé permisos, apoye o gestione asentamientos irregulares solamente abate una parte del proceso, pues al momento que la autoridad pretenda ubicar liderazgos sobre quien generar la responsabilidad tenemos la posibilidad de que los mismos pobladores respondan al son de *Fuente Ovejuna*, en lugar de entregar la información.

Los transitorios también ya lo hemos analizado, ordenan que en el término de un año se adecuen las normas legales de las entidades federativas, lo que puede dar pie a la criminalización de quien se encuentre en asentamientos irregulares, lo que no es sino una forma de criminalizar la pobreza de esos individuos, por lo que resulta procedente transcribir lo que la organización TECHO señaló en el mes de septiembre de 2016, al aprobarse en el Senado la actual Ley:

Es necesario integrar un capítulo en el que se reconozca a los habitantes de los asentamientos irregulares como sujetos de derechos y prevenir su criminalización. El capítulo debe contemplar: 1) que los asentamientos humanos irregulares en condición de pobreza representan un reto en materia de derechos humanos; 2) que cerca de 70% del suelo en que han crecido las ciudades mexicanas es informal, por lo que es necesario determinar estrategias in situ de integración y mejoramiento participativo y alternativas de reubicación adecuada en el caso de las zonas de riesgo; 3) que son consecuencia de procesos de exclusión social, urbanización desigual y un mercado del suelo disfuncional, por lo que su prevención debe estar acompañada de acciones afirmativas que reduzcan la

23 <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2017/06/21/1171112>

Nueva ley de asentamientos humanos:
una norma, varios retos

desigualdad; 4) la necesidad de generar información sobre el fenómeno y sus características, ya que en la actualidad ni los censos ni los catastros cuentan con información detallada sobre las irregularidades jurídicas que impiden a algunas personas el acceso a vivienda adecuada, lo cual dificulta la atención de esta problemática; 5) la seguridad de la tenencia como parte integrante del derecho a una vivienda adecuada y un componente necesario para el ejercicio de muchos otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.²⁴

Los asentamientos irregulares han sido consecuencia directa de las fallas gubernamentales, pues ante la inadecuada planeación, la corrupción más o menos solapada, los usos políticos que se han dado a los grupos demandantes de vivienda, entre otras cuestiones; se ha permitido así la creación de un monstruo de condiciones alarmantes que no parece tener una pronta solución.

Se debe pues legislar de manera expresa en torno a los asentamientos irregulares para poder hacer frente al problema y no únicamente sancionar, sin especificar en la misma Ley el cómo, una parte de la cuestión, en tanto no se generen los mecanismos para que se acceda a vivienda económica, uno de los tantos principios de la Ley, no tenemos muchas opciones para enfrentar el tema.

D) Recaudación desigual, desarrollo desigual

Señala la ley que:

Artículo 88. En términos de las leyes locales y federales aplicables, y sin perjuicio de lo previsto por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponderá a las autoridades de los distintos órdenes de gobierno la **aplicación de mecanismos financieros y fiscales que permitan que los costos de la ejecución o introducción de infraestructura primaria, servicios básicos, otras obras y acciones de interés público urbano se carguen de manera preferente a los que se benefician directamente de los mismos**. Así como aquellos que desincentiven la existencia de predios vacantes y subutilizados que tengan cobertura de infraestructura y servicios. **Para dicho efecto, realizará la valuación de los predios antes de la ejecución o introducción de las infraestructuras, para calcular los incrementos del valor del suelo sujetos a imposición fiscal**²⁵ (Los resaltados son nuestros).

24 <http://www.techo.org/paises/mexico/wp-content/uploads/2016/10/Observaciones-Ley-Gral-Asentamientos-Humanos1.pdf>

25 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf

Una primera lectura de esta Ley podría suponer que se trata de incentivar la recaudación vía el denominado impuesto predial para impulsar el desarrollo de las mismas comunidades recaudantes, sin embargo la realidad topa con una situación lacerante: la desigualdad económica que crea una brecha que lejos estará de cerrarse si se aplica estrictamente lo aquí indicado.

Para muestra basta un ejemplo: El Municipio más rico de México es San Pedro Garza, en el Estado de Nuevo León, en tanto que las comunidades más pobres de México se localizan en el Estado de Chiapas, curiosamente en los extremos no sólo económicos, sino territoriales y como consecuencia de ello los montos que podrían recaudarse serán diametralmente opuestos y los beneficios que pudieran darse lo serán también, por ello el legislador deberá crear mecanismos de distribución de esos recursos para compensar el déficit de recaudación, sin que ello signifique el dejar de lado la obligación contributiva de las personas, sino compensar los montos recaudados según la condición socioeconómica del contribuyente.

De ahí la importancia de abatir la brecha entre la recaudación y el beneficio de lo recaudado como señala en un reportaje reciente el Diario El País.²⁶

Conclusiones

1. La nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano busca actualizar los criterios que vienen desde la primera Ley de 1976, así como la reforma de 1993.
2. Dicha norma aborda distintos temas, sin embargo algunos de ellos generan dudas y desconfianza, pues se corre el riesgo de que su interpretación creen riegos jurídicos o criminalización de la pobreza.
3. La antigua CORETT se transformó en el Instituto Nacional del Suelo Sustentable y será el principal apoyo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para las labores encomendadas.
4. Los artículos transitorios contemplan distintos plazos para determinadas acciones, algunas que se han realizado en tiempo y forma, otras camino a cumplirse y algunas rezagadas, debe estarse atento al correr de los tiempos para prevenir una violación por incumplimiento de acciones.

26 https://economia.elpais.com/economia/2017/06/25/actualidad/1498427695_168845.html

■ Nueva ley de asentamientos humanos:
una norma, varios retos ■

5. Hay una serie de problemáticas que deben estudiarse para evitar conflictos o estarse atento a la adecuación de la norma, entre ellos: La definición de derecho a la Ciudad, la gentrificación, la criminalización de la pobreza a partir de los asentamientos irregulares y la desigualdad en la recaudación.

Esto es una breve revisión que más que ser el final, debe marcar un principio para ir revisando cada cierto tiempo la norma jurídica y en el proceso se lleve a cabo la adecuación de la misma para su perfeccionamiento.