

Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 25; el párrafo segundo del apartado A del artículo 26; el párrafo tercero del artículo 27; la fracción XXIX-D del artículo 73; los incisos a) y c) de la fracción V, el primer párrafo de la fracción VI del artículo 115; el párrafo segundo de la fracción VII del artículo 116; el inciso j), de la fracción V, de la Base Primera, del Apartado C, y su apartado G del artículo 122; y se adiciona un párrafo cuarto al inciso i) de la fracción III, recorriéndose en el orden los subsecuentes; y un párrafo segundo a la fracción VI del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Desarrollo Metropolitano.

HONORABLE ASAMBLEA:

Las Comisión de Puntos Constitucionales; con opinión de las Comisiones de Vivienda, Desarrollo Metropolitano, Desarrollo Social y del Distrito Federal, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45 numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 81, 82, 83, 84, 85, 173, 174 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta Soberanía, el siguiente:

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

1. El 26 de noviembre de 2002, el Diputado Juan de la Cruz Alberto Cano Cortezano, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona la fracción XXIX-C del artículo 73 de la

Comisión de Puntos Constitucionales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y elaboración del Dictamen correspondiente.

2. El 29 de abril de 2004, la Diputada Guadalupe Morales Rubio, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y elaboración del Dictamen correspondiente.

3. El 06 de diciembre de 2005, el Diputado Horacio Martínez Meza, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 26, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y elaboración del Dictamen correspondiente.

4. El 31 de mayo de 2006, el Diputado Fernando Alberto García Cuevas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario

Comisión de Puntos Constitucionales

Institucional, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 115, 116 y 122 apartado G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y elaboración del Dictamen correspondiente.

5. El 18 de enero de 2006, el Diputado Iván García Solís, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y elaboración del Dictamen correspondiente.

6. El 14 de junio de 2006, el H. Congreso del Estado de México, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma la fracción VI del artículo 115 y el inciso g) del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y elaboración del Dictamen correspondiente.

Comisión de Puntos Constitucionales

7. El 22 de noviembre de 2007, los Diputados Francisco Javier Plascencia Alonso y Carlos René Sánchez Gil, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales; con Opinión de la Comisión de Desarrollo Metropolitano, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

8. El 04 de diciembre de 2007, el Diputado Jaime Espejel Lazcano, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y elaboración del Dictamen correspondiente.

9. El 11 de diciembre de 2008, el Diputado Arnoldo Ochoa González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se turnó a la Comisión de

Comisión de Puntos Constitucionales

Puntos Constitucionales, para su análisis y elaboración del Dictamen correspondiente.

- 10.** El 21 de enero de 2009, el Diputado Carlos Augusto Bracho González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 26, 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y elaboración del Dictamen correspondiente.
- 11.** El 05 de noviembre de 2009, el Diputado Daniel Gabriel Ávila Ruíz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, para análisis y elaboración del dictamen correspondiente.
- 12.** El 16 de febrero de 2010, el Diputado Alejandro del Mazo Maza, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentó Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el

Comisión de Puntos Constitucionales

artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, para análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

Asimismo, el 25 de febrero de 2010, la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, consideró por su importancia, modificar el turno, para quedar en Comisión de Puntos Constitucionales; con opinión de la Comisión de Desarrollo Metropolitano, para estudio y elaboración del dictamen correspondiente.

- 13.** El 13 de diciembre de 2010, el Diputado Juan Carlos Natale López, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentó Iniciativa que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, para análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

- 14.** El 15 de diciembre de 2010, los Diputados y Senadores integrantes de diversas Fracciones Parlamentarias de la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, presentaron Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo sexto del artículo 4º; el párrafo tercero del artículo 25; el párrafo segundo del apartado A del

Comisión de Puntos Constitucionales

artículo 26; el párrafo tercero del artículo 27; las fracciones XXIX-C y XXIX-D del artículo 73; los incisos a) y c) de la fracción V del artículo 115; el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116; y el artículo 122, base primera, fracción V, inciso j) y en su apartado G; y se adiciona un párrafo cuarto a la fracción III, recorriéndose el cuarto a quinto párrafo; y un párrafo segundo a la fracción VI del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada a las Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de las Comisiones de Desarrollo Social, de Vivienda, de Desarrollo Metropolitano, para análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

El 9 de febrero de 2011, la Presidencia de la Mesa Directiva, acordó modificar el turno señalado anteriormente, ampliándolo para quedar como sigue: Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de las Comisiones de Desarrollo Social, de Vivienda, de Desarrollo Metropolitano y del Distrito Federal.

Por último, el 24 de febrero de 2011, la Diputada Alma Carolina Viggiano Austria, solicitó ante la Mesa Directiva, que la Iniciativa antes mencionada sea procesada bajo las nuevas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados vigente, por lo tanto, fue

Comisión de Puntos Constitucionales

turnada de nueva cuenta a esta Comisión, para que corra el término reglamentario de presentación del dictamen.

15. El 24 de marzo de 2011, el Diputado Ovidio Cortazar Ramos, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y elaboración del Dictamen correspondiente.

II. CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS.

El **Diputado Juan de la Cruz Alberto Cano Cortezano**, en lo sustancial señala lo siguiente:

“el sistema urbano nacional debe ser compatible con las políticas que establece el programa nacional de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio 2001-2006, así como también, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo.

Comisión de Puntos Constitucionales

Es por ello que requerimos maximizar la eficiencia económica del territorio - espacial que garantice la cohesión social y cultural. Un sistema urbano nacional en sinergia con la sustentabilidad, gobernabilidad territorial, planificación y gestión urbana, integrar suelo urbano apto para satisfacer la demanda de vivienda popular y de interés social en áreas regionales.

La atención a las conurbaciones y zonas metropolitanas reviste particular atención, por tanto debe ser específica y focalizada con criterios de valoración urbano - ambiental y ecológico, enfoque integral de planeación para avanzar hacia un verdadero desarrollo urbano sustentable, definiendo su conceptualización, exploración de variables que lo conforman, identificar líneas de acción concretas para promover su operatividad y definir la legislación urbana y ambiental.

Si bien es cierto que existen disposiciones locales en materia de desarrollo urbano, como es el caso de programas de ordenamiento urbano del Valle de México, Puebla, Guadalajara, Monterrey, Saltillo-Ramos Arizpe-Arteaga, corredor Tijuana-Rosarito y Ciudad Juárez; en los hechos se contraponen dichas legislaciones por tener diferentes puntos de vista; además de Leyes Estatales y Municipales encontradas; bajo esta perspectiva es necesario que esta soberanía tenga la facultad de legislar sobre desarrollo urbano, ordenamiento del territorio y sobre sistemas metropolitanos; reformando y adicionando el artículo 73 Constitucional, Fracción XXIX-C. ...”

Comisión de Puntos Constitucionales

Por su parte, la **Diputada Guadalupe Morales Rubio**, abunda la siguiente:

“La elaboración de una política de Estado, implica realizar acciones de gran relevancia y complejidad, como planificar de manera estratégica y a largo plazo.

El acto de planificar puede y debe aplicarse a todas las actividades humanas, pero especialmente debe usarse como un método de control y orientación del desarrollo socioeconómico en armonía con el entorno natural.

Planificar la ocupación y el aprovechamiento del territorio, resulta entonces un asunto prioritario para la consecución de un adecuado desarrollo de la nación mexicana, por lo que contar con una política de Estado rectora en la materia, es una necesidad impostergable.

A través de esta política, se establecerían las directrices que conforme a un proyecto de nación previamente determinado, nos permita planificar adecuadamente nuestro crecimiento y distribución poblacional, nuestras actividades económicas y muy especialmente, el aprovechamiento de nuestros recursos naturales.

Comisión de Puntos Constitucionales

Por tal motivo, resulta pertinente hacer las modificaciones necesarias a nuestro marco normativo, tales que podamos prever la institucionalización de dicha política y sus efectos a través de nuestra Carta magna y legislación secundaria correspondiente.

Bajo esta premisa, existen dos consideraciones relevantes en materia de ocupación y aprovechamiento territorial, que implican adecuaciones Constitucionales y paralelamente, modificaciones a su marco normativo secundario; la primera de ellas, relativa a las facultades de los municipios en materia de planificación y la segunda, al establecimiento de preceptos que nos permita controlar adecuadamente los efectos del creciente fenómeno metropolitano. ...”

El Diputado Horacio Martínez Meza, expresó lo siguiente:

“aún cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la figura de cooperación voluntaria entre los estados en el artículo 46, la ausencia de una política de planeación metropolitana conjunta entre los tres niveles de gobierno y de los mecanismos y entes jurídicos que permitan materializar los planes y proyectos de impacto regional genera que las metrópolis de nuestro país sufran de desequilibrios territoriales y de desarrollo.

Esta carencia de coordinación y planeación en el marco del desarrollo metropolitano genera la ausencia de una política pública de carácter

Comisión de Puntos Constitucionales

metropolitano para la mitigación de la desigualdad social y territorial; la carencia de una política exitosa de desarrollo sustentable que vincule el desarrollo ambiental con el desarrollo urbano; la falta de planeación estratégica con respecto a la construcción de vivienda y al desarrollo urbano; desgaste de la infraestructura de las ciudades; mayores índices de inseguridad y aumento de la violencia en las calles de las metrópolis; ausencia de esquemas viables para la implementación de proyectos metropolitanos de alto impacto. ...”

“De tal manera que, al ejercicio y aplicación de las políticas de desarrollo que requiere la complejidad del fenómeno metropolitano correspondan esfuerzos de igual magnitud, orientados a la construcción de todo un entramado institucional y jurídico que de soporte a los desafíos políticos, sociales y económicos de las metrópolis. ...”

“Siguiendo esa línea, es claro que el exacerbamiento de las zonas metropolitanas hace impostergable el reconocimiento a nivel constitucional de los ordenamientos que den congruencia y obligatoriedad para su aplicación a los planes, entes y programas en materia de desarrollo metropolitano. ...”

La Iniciativa del **Diputado Fernando Alberto García Cuevas**, expresa las argumentaciones siguientes:

Comisión de Puntos Constitucionales

“las acciones efectuadas en beneficio de la población no son ni deben ser una concesión graciosa del Estado a sus gobernados. Es necesario eliminar la voluntad política de efectuar acciones que contribuyan al desarrollo público y que en ocasiones dependen del humor, disposición, ganas o proyecto del gobernante en turno, y transformarla en una obligación jurídica que obligue a los actores a efectuar, por mandato de ley, determinadas acciones.

Es por ello que proponemos esta iniciativa de reforma constitucional, extraordinariamente necesaria para la operación y regulación de las comisiones metropolitanas. ...”

Asimismo, “es esencial que llevemos a cabo una reforma que permita institucionalizar el fondo metropolitano de obras y servicios, columna vertebral para la proyección y construcción de obras de utilidad primaria al Valle de México, y para que éste quede apartado de intenciones electoreras o de relumbrón. Asimismo, estas reformas constitucionales nos permitirán la creación de nuevas y más novedosas fórmulas de coordinación metropolitana, además de que ampliarían el esquema de coordinación al interior de los estados con el gobierno federal.

Es necesario que tomemos conciencia de que una gran parte de los problemas que ahora aquejan al Valle de México, considerando a éste como el Distrito Federal y la totalidad de sus municipios conurbados, hubieran

Comisión de Puntos Constitucionales

podido evitarse, o por lo menos disminuirse, de haberse contado con eficaces instrumentos de coordinación, tanto intermunicipales y delegacionales, como interestatales. Sin embargo, los tiempos y la voluntad eran distintos. ...”

El **Diputado Iván García Solís**, realiza las siguientes precisiones:

“los problemas que se suscitan en los grandes conglomerados urbanos, donde las concentraciones humanas elevan considerablemente su demanda de servicios, pueden tener su solución solo si las autoridades de los tres niveles de gobierno unen sus esfuerzos para establecer convenios obligatorios de coordinación de muy diversa índole.

Por ejemplo, en la Zona Metropolitana del Valle de México convergen 16 demarcaciones territoriales, 58 municipios del estado de México y uno del estado de Hidalgo. Existen en el país, otras zonas que rebasan el millón de habitantes y cuentan con problemas similares, en este caso están las metrópolis de Jalisco-Nayarit; Michoacán-Guanajuato, Coahuila-Durango y Puebla-Tlaxcala.

Para el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México, existe una comisión que es coordinada de manera horizontal por la Secretarías de Gobierno y de Desarrollo Metropolitano de los gobiernos del Distrito federal y del estado de México respectivamente. Las materias objeto de esa

Comisión de Puntos Constitucionales

coordinación son entre otras: el medio ambiente, asentamientos humanos, transporte y vialidad, agua y drenaje y sistemas de protección civil.

La solución a la problemática que generan los procesos económicos, sociales, culturales y territoriales de estos grandes centros urbanos, requieren no sólo de coordinación y obligatoriedad de las acciones, sino que las decisiones que se tomen por la vía ejecutiva cuenten con el aval de los poderes que hacen contrapeso a la representación de los Ejecutivos: los Poderes Legislativos.

En efecto, el trazo de las grandes políticas de gestión no debe quedar sólo en manos de los ejecutivos de los distintos niveles de gobierno, sino que exige involucrar de manera estratégica a los poderes legislativos del ámbito que corresponda. Para la coherencia de los distintos planes, formas de gestión y acciones ejecutivas se necesita la homologación también de ciertas leyes, reglamentos y presupuestos que son competencia de los Congresos, por lo que sería más adecuado integrar su representación en este tipo de acuerdos de desarrollo metropolitano. ...”

La Iniciativa presentada por **el H. Congreso del Estado de México** Propone fundamentalmente la creación de las zonas metropolitanas.

La Iniciativa de **los Diputados Francisco Javier Plascencia Alonso y Carlos René Sánchez Gil**, proponen lo siguientes:

Comisión de Puntos Constitucionales

“prevé la inclusión y participación de la entidad o entidades federativas en que se ubican los municipios de una metrópoli, en la aportación de recursos para el fondo común que cada zona metropolitana constituya para la realización de sus fines y objetivos, así como también se prevé la participación del Congreso de la Unión para realizar las declaratorias oficiales de las zonas metropolitanas respectivas.

El actual esquema de participación y distribución de los recursos federales de los municipios inmersos en zonas metropolitanas resulta inequitativo, considerando que su asignación y distribución responde principalmente al número de habitantes de cada municipio y no el grado de marginación y desarrollo e infraestructura de los mismos.

En este sentido, los municipios que son detonadores del desarrollo económico y que concentran a otras localidades conurbadas reciben una fuerte cantidad de recursos federales y estatales vía aportaciones y participaciones, no obstante que tienen una importante recaudación derivada de sus propios ingresos y cuentan ya con la infraestructura urbana y de servicios; contrario a ello, los conurbados que son prácticamente absorbidos por la metrópoli no tienen por lo general una recaudación significativa ni reciben las aportaciones y participaciones federales suficientes para enfrentar las necesidades y retos de su vertiginoso crecimiento; esta situación los coloca en una franca desventaja y

Comisión de Puntos Constitucionales

desigualdad social y económica que repercute directamente en la calidad de vida de su población.

Por ese motivo se propone la integración de un fondo común para la realización de obras y acciones metropolitanas, con la aportación de cada uno de los municipios metropolitanos, en una proporción acorde a sus ingresos y presupuestos anuales, esto es, que cada municipio destine para el fondo cuando menos el 2 por ciento de su presupuesto anual, lo que implica que los que tienen uno cuantioso aporten más, y aquello donde es poco, aporten menos, formula que garantiza una justa proporcionalidad y equidad en la aportación de recursos para el fondo, considerando que las obras que se realizarán, no serán de beneficio exclusivo para un municipio, sino que beneficiaran a todos los que sean localidades metropolitanas y, por ende, a toda la población asentada en cada uno de ellos.

De ahí que se hable del principio de subsidiariedad en el sentido de que los municipios que tienen mayores ingresos aportarán más pero, en la misma proporción porcentual lo harán los municipios de menores ingresos, de manera que todos lo de una metrópoli participen y aporten en un esfuerzo solidario para planear, atender y resolver los requerimientos de carácter metropolitano que la sociedad exige.

En consecuencia con los principios de solidaridad y subsidiariedad, la federación y los estados también deberán aportar recursos a dicho fondo

Comisión de Puntos Constitucionales

intermunicipal de los diversos programas y ramos destinados a infraestructura urbana, fortalecimiento municipal, movilidad urbana y seguridad pública, entre otros programas afines a las metrópolis del país, para la debida planeación y ejecución de los proyectos y obras de trascendencia metropolitana.

Es urgente contar con un marco legal apropiado que permita a los gobiernos municipales metropolitanos, estatales y federales contar con políticas públicas sustentables, de visión y planeación metropolitana, con herramientas y mecanismos jurídicos, administrativos y financieros, con capacidad operativa y ejecución estratégica para cumplir su compromiso social y económico para atender oportuna y eficazmente las demandas y requerimientos que la sociedad urbana requiere, para ello se propone la adición y reforma de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo no sólo la facultad optativa, sino además obligatoria de los municipios inmersos en una zona metropolitana, para asociarse y coordinarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos y el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. ...”.

El Diputado Jaime Espejel Lazcano, propone lo siguiente:

Comisión de Puntos Constitucionales

“en nuestro estado coexisten los órdenes jurídicos federal, estatal, municipal, así como el del Distrito Federal, e intervienen en la formación de la voluntad nacional; deben estar coordinados entre sí por una ley suprema, que es la Constitución, su participación es fundamental para el desarrollo en ellos.

La propuesta que nos ocupa se fundamenta en el pacto federal entre los distintos órdenes jurídicos que debe ser el eje que no permita el abandono del desarrollo económico y social que se está presentando en las zonas metropolitanas, pues de nada sirve que las entidades federativas y los municipios tengan autonomía legislativa si no cuentan con autonomía financiera para enfrentar las demandas de prestación de servicios que están surgiendo en las conurbaciones. ...”

La Iniciativa del **Diputado Arnoldo Ochoa González**, aporto lo siguiente:

“el proceso de globalización, en el cual estamos insertos, requiere de gobiernos locales fuertes y participativos que permitan el mantenimiento de la identidad de sus pueblos. En tal sentido, es necesario ubicarse dentro del contexto global sin descuidar los diversos aspectos locales que componen nuestra federación.

En las tres décadas precedentes, el crecimiento poblacional, el desarrollo económico y la migración han traído consigo una amplia urbanización y la fusión de las localidades, creando el fenómeno de las metrópolis y de las

Comisión de Puntos Constitucionales

megametrópolis que exigen menos mecanismos de coordinación, para elevar la eficacia de las políticas públicas.

Las relaciones intermunicipales, son en la actualidad un instrumento jurídico fundamental para mejorar el cumplimiento de los fines de los gobiernos locales y para la instauración de un federalismo moderno, eficiente y transparente. En tal sentido, la celebración de convenios y la constitución de organismos de colaboración entre municipios, que faciliten la prestación de servicios, la realización de obras públicas, la resolución de problemáticas compartidas, la coordinación técnica y financiera o la realización de actividades de interés común de su competencia, constituyen instrumentos novedosos para lograr una mayor eficiencia y descentralización operativa.

Los objetivos que promueven las relaciones intermunicipales son de muy variada naturaleza, pues a las funciones y competencias tradicionales de los gobiernos locales, se van sumando paulatinamente nuevos roles de desarrollo integral y humano. Actualmente la tendencia mundial encamina la actividad gubernamental hacia la descentralización, en un plano de creación de más espacios de participación, eficacia, control, libertad y transparencia, lo que implica la asunción de nuevas responsabilidades por los municipios en materias como la seguridad pública, la atención de la salud, los servicios educativos, la promoción económica, el desarrollo sustentable y la conservación del medio ambiente.

Comisión de Puntos Constitucionales

El desarrollo de estos mecanismos de coordinación ha tenido resultados exitosos en América Latina. Un ejemplo de ello lo vemos en los corredores productivos de Buenos Aires, Argentina, que funcionan desde 1993, los cuales promueven el desarrollo económico de sus regiones, con implantación de estrategias regionales de saneamiento urbano y ambiental de las regiones coordinadas. ..."

Por su parte, el **Diputado Carlos Augusto Bracho González**, propone lo siguiente:

"se requiere una reforma constitucional cuyo alcance establezca las bases de orden general, suficientemente incluyentes, para inducir con la debida consistencia y congruencia las subsecuentes reformas a las leyes federales y estatales en la materia.

El núcleo de la reforma reside en ampliar el margen de iniciativa y de decisión de los gobiernos locales para cooperar y asociarse entre sí, a partir de beneficios y contribuciones compartidas y sin conculcar autonomías, para actuar conjunta y coordinadamente en el territorio metropolitano.

En ese sentido, para atender las limitantes y problemas expuestos, la LX Legislatura de la H. Cámara de Diputados por medio de su Comisión de Desarrollo Metropolitano, realizó diversas actividades tendientes a establecer un debate amplio, plural y abierto, entre legisladores, especialistas en la materia, provenientes de la academia, el gobierno en sus

Comisión de Puntos Constitucionales

tres órdenes, federal, estatal y municipal, sectores privado y social en general, que permitieron orientar una reforma constitucional adecuada a las condiciones de las metrópolis mexicanas.

Para alcanzar dicho objetivo, la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, realizó 46 reuniones de trabajo, 3 foros académicos y en especial un Congreso Nacional Metropolitano, eventos realizados con el objeto de obtener propuestas que permitieran reformar y actualizar el marco normativo aplicable en materia de desarrollo urbano y metropolitano, lo anterior permitió obtener el mayor número de datos e información a efecto de brindar una posición objetiva respecto al impulso de una reforma legislativa con visión integral para elevar a rango constitucional la zona metropolitana como unidad territorial de la acción gubernamental, a fin de dar fuerza legal y continuidad institucional a proyectos y obras que determinen conjuntamente las autoridades municipales y las estatales en las zonas metropolitanas, considerando que la coordinación en los diferentes ámbitos de gobierno resulta fundamental para el adecuado y sustentable desarrollo metropolitano del país. ...”

El **Diputado José Manuel Agüero Tovar**, en lo sustancial señala lo siguiente:

“La presente Iniciativa considera prever y hacer extensiva nuestra preocupación a este Pleno de la Sexagésima Primera Legislatura, e que es

Comisión de Puntos Constitucionales

el momento para que sea considerado constitucionalmente en su magnitud, el término de Zona Metropolitana, lo cual conlleva no sólo el respeto al régimen interior de los estados y municipios así como a las relaciones de la Federación tanto en su organización política como administrativa y a la responsabilidades de los servidores públicos y del patrimonio del Estado, si no a dar certidumbre a las relaciones que nacen entre los municipios y en su caso entre los estados.

En el aspecto económico, es en las zonas metropolitanas donde se concentran la economía y la fuerza laboral; sin embargo, lamentablemente existe un desequilibrio en el crecimiento de los tres sectores productivos que la comprenden, y más aún, la falta de generación de empleos, ha incrementado el comercio informal, y consecuentemente la mayor parte de nuestra juventud y adultos mayores encuentran en éste la única salida a sus necesidades económicas. En lo social, la falta de oportunidades, la desintegración familiar y la necesidad de incorporarse al ámbito laboral a una edad cada vez más temprana, engrosa la lucha por un empleo y soportan lo precario y alevoso de sus condiciones laborales, tales situaciones sólo generan formas irregulares o delictivas, que incrementan el empleo informal y la delincuencia, sumemos a esto la escasa infraestructura de servicios sociales y el deterioro de ésta que la hacen insuficiente y deficiente. El grave problema de la inseguridad y la falta de impartición de justicia, son producto de leyes con vicios y vacíos legales, que hacen

Comisión de Puntos Constitucionales

permisiva su evasión, la ineficacia de los cuerpos policíacos, los bajos sueldos que abren la puerta a la corrupción a todo nivel, la falta de coordinación entre autoridades y los castigos judiciales leves, han hecho del crimen un poder de facto que alterna con las autoridades y cada vez es más fuerte. En la relativo a la educación, la falta de planteles particularmente en zonas periféricas a las ciudades, la abrumadora burocracia, la subutilización de las escuelas y el corto horario originan una educación desigual en su calidad en todos los niveles. Los problemas de salud se incrementan por la falta de infraestructura para brindar estos servicios, creando diferencia y deficiencia en su cobertura a una creciente población que ve y siente aminorar los servicios. En cuanto a transporte, existe la constante de insuficiencia de medios de transporte y creación o reordenamiento de vías de tránsito vehicular en ciudades y carreteras periféricas a éstas. En el ámbito de la política hay una clara falta de mecanismos de participación ciudadana y en la toma de decisiones importantes, así como en la supervisión de políticas públicas y transparencia en la rendición de cuentas de los servidores públicos y de sus instituciones, y esto se acentúa con la falta de formación profesional y de experiencia de líderes sociales y funcionarios públicos”.

Por su parte, el **Diputado Daniel Gabriel Ávila Ruíz**, abunda lo siguiente:

Comisión de Puntos Constitucionales

“En el país, particularmente en la zona metropolitana de la Ciudad de México, el rasgo característico del proceso de urbanización han sido el crecimiento y el desarrollo de sus aglomeraciones urbanas, cuyas características son la enorme concentración de población, su función como polo económico de relevancia y concentración de funciones de alto nivel en términos de administración y comunicación, así como la concentración de muchos de los costos sociales de la urbanización como el crecimiento demográfico, los altos niveles de pobreza, el tráfico, el deterioro ambiental y la deficiente administración, entre otros aspectos.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Desarrollo Social, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 registró 14 zonas metropolitanas y 32 aglomeraciones urbanas en el sistema urbano nacional. Los mismos datos arrojan que aproximadamente 1 de cada 2 habitantes del país vive en alguna de las 14 zonas metropolitanas o de las 32 aglomeraciones urbanas detectadas en dicho sistema. En estas zonas y aglomeraciones se genera 76 por ciento del producto interno bruto y se concentra 67 por ciento de la población urbana.

Con el objetivo de hacer frente a los problemas derivados del crecimiento de las ciudades, desde 2005 el Fondo Metropolitano se ha incluido en el ramo 23, "Provisiones salariales y económicas". Los recursos asignados a este fondo se incrementaron de forma rápida. En 2006, cuando se creó el

Comisión de Puntos Constitucionales

fondo, la Cámara de Diputados aprobó a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) un monto de mil millones de pesos (mdp), que fue ejercido en inversión física.

En 2007, la Cámara de Diputados destinó 3 mil mdp para ese fondo, lo que representó una variación real de 196.3 por ciento respecto al año anterior. El presupuesto asignado se distribuyó de la siguiente manera: 56.8 por ciento a proyectos de carácter vial, 25.6 a proyectos de agua y saneamiento, 11.6 a los proyectos ambientales y 6.0 a proyectos de desarrollo social por ser considerados de menor urgencia. En el ejercicio fiscal de 2008 se asignaron recursos al fondo por 5 mil 550 mdp, lo que representó un incremento real de 78.7 por ciento respecto a lo aprobado en 2007.

Durante el último año, en el PEF de 2009 el Congreso de la Unión considera 16 zonas metropolitanas sujetas de apoyo por parte de la federación, con un presupuesto de 5 mil 710 millones de pesos. Es decir, dos zonas metropolitanas más que las consideradas hasta 2006.

Todo esto resulta problemático si tomamos en cuenta que hay un vacío legal sobre las cuestiones de planeación urbana. Sólo dos artículos de la Carta Magna hacen referencia (casi de manera vaga) a la conurbación y coordinación necesarias para la solución de problemas que incluyen a dos o

Comisión de Puntos Constitucionales

más municipios; a saber: los artículos 115 y 122, Apartado G, constitucionales.

Aunados a dichas diferencias, hay conflictos estatales y municipales que se evidencian en la asignación presupuestal participable que les confiere la federación. Sin embargo, el Congreso no tiene injerencia alguna en la toma de decisiones cuando se presentan problemas de carácter administrativo y urbano entre los gobiernos intervinientes; es decir, en temas relacionados con las zonas metropolitanas.

Conforme a estas consideraciones y ante la problemática que representan las delimitaciones de las zonas metropolitanas y sus consecuencias administrativas y sociales, mi iniciativa sugiere la intervención por ley del Congreso de la Unión para facultar al Poder Legislativo para que éste declare las correspondientes zonas en asesoría directa con dependencias especializadas en la materia como la Sedesol y el Consejo Nacional de Población, propiciando que la aplicación continua de esta facultad del Congreso haga obligatoria la coordinación intermunicipal en materia de prestación de servicios, inversión en infraestructura y solución de controversias, por citar sólo algunos ejemplos”.

La Iniciativa del **Diputado Alejandro del Mazo Maza**, establece lo siguiente:

Comisión de Puntos Constitucionales

“El tema del desarrollo metropolitano en nuestro país se encuentra en un proceso de consolidación que ya ha demostrado su funcionalidad como un mecanismo que coadyuva en el crecimiento ordenado y sustentable en respuesta a la dinámica urbana y poblacional en diversas zonas metropolitanas de un total de 56 zonas metropolitanas de México. Este procedimiento actualmente incluye la implantación de diversas estrategias como el financiamiento de estudios, proyectos de infraestructura y obras de impacto regional ante los desafíos de problemas complejos que tiene que ver con la explotación y tratamiento del agua, con el manejo de residuos sólidos, con la contaminación ambiental; con el transporte público y vialidades, entre otros aspectos que no conocen de delimitaciones administrativas ni políticas y mucho menos de responsabilidades de niveles de gobierno.

Por ello, es importante que en el tema del desarrollo metropolitano se impulsen con mayor determinación las facultades y responsabilidades de los diferentes actores involucrados, especialmente en los gobiernos locales ya que son estos quienes reciben primeramente las demandas de la sociedad. Afortunadamente, sobre el desarrollo metropolitano ya existe un importante avance que se ve reflejado en una serie de disposiciones jurídicas que poco a poco han abierto las puertas a propuestas y acuerdos que ya tienen resultados importantes para las zonas metropolitanas del país. Tal es el caso del denominado Fondo Metropolitano, cuyo objetivo entre otros, es el

Comisión de Puntos Constitucionales

de financiar estudios, construcción y/o mejoramiento de la infraestructura, adquisición de reservas territoriales, equipamiento urbano, y elaboración de proyectos y obras públicas con un impacto regional en las propias zonas metropolitanas”.

La Iniciativa del **Diputado Juan Carlos Natale López**, en lo sustancial señala lo siguiente:

“Para cumplir cabalmente la creación de una ley que uniforme los criterios generales de concurrencia y de coordinación para llevar a cabo eficazmente responsabilidades, funciones y acciones compartidas, deben de existir previamente los referentes primordiales desde el orden constitucional que posibilite y de certidumbre jurídica a la figura de zonas metropolitanas entre los órdenes y esferas institucionales de gobierno.

En consecuencia, la propuesta objeto de la presente iniciativa, pretende establecer explícitamente la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases de concurrencia y coordinación entre los diversos órdenes de gobierno en materia de desarrollo de las zonas metropolitanas; asimismo, se propone robustecer la participación de los estados, municipios y el Distrito Federal en la integración de zonas metropolitanas con base a planes regionales que sean ejecutados técnicamente mediante la suscripción de convenios.

Comisión de Puntos Constitucionales

Creemos que es el momento oportuno para regular el aprovechamiento de los núcleos o concentraciones poblacionales en el sentido de que es ineludible considerar a las zonas metropolitanas como una materia de competencia diferenciada del desarrollo urbano a fin de que sea posible vincular los aspectos de desarrollo regional, infraestructura, vivienda, transporte, movilidad, seguridad, medio ambiente, protección civil, entre otras cuestiones básicas para la planeación y gestión del desarrollo urbano en favor de sus habitantes.

En atención del debate y del cúmulo de propuestas legislativas que se han sometido en la Cámara de Diputados, es pertinente proponer una reforma constitucional que realmente subsane y corrija las inadecuadas interpretaciones así como los vacíos e insuficiencias que la lógica centralista le ha venido imprimiendo a las zonas metropolitanas principalmente cuando resultan tan significativas cada vez que se discuten y aprueban los Presupuestos de Egresos de cada año, y más aun cuando primero se requiere dar a esta figura mayor definición y certidumbre jurídica a su naturaleza porque es una vertiente idónea para hacer más eficaces las relaciones intergubernamentales de coordinación y cooperación entre los gobiernos con base en el respeto pleno de los regímenes interiores por el Congreso, pues este poder está obligado a ser motor efectivo y

Comisión de Puntos Constitucionales

trascendental en el crecimiento económico y el desarrollo político y social de las regiones del país”.

La Iniciativa de la **Diputada Alma Carolina Viggiano Austria**, señala lo siguiente:

“La formación y crecimiento de zonas metropolitanas constituye un aspecto clave en la acelerada urbanización y en el desarrollo económico y social del país. De acuerdo con los resultados preliminares del Censo 2010, el 55.8 por ciento de los mexicanos se asienta en alguna de las 56 zonas metropolitanas del país en apenas un 7 por ciento del territorio nacional. Con independencia del método de delimitación utilizado, el crecimiento de zonas metropolitanas ha sido vertiginoso en las últimas tres décadas. En 1976 se reconocían 12; para 1986 eran 26; en 1993 se identificaba a 37, para el año 2000 había 48 y en 2005 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el Consejo Nacional de Población (Conapo), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Secretaría de Gobernación (Segob) reconocen 56.”¹

Las zonas metropolitanas han sido tratadas hasta ahora como áreas de conurbación; no obstante, son mucho más que eso. Se trata de grandes conglomerados de población, que se expandieron desde alguna ciudad central hacia diversos municipios contiguos, a partir de la distribución de la

Comisión de Puntos Constitucionales

actividad económica, la infraestructura y el equipamiento urbano, de tal manera que entre ellos se establece una necesaria e irreversible interdependencia económica y urbana.

A la zona metropolitana concurren necesariamente autoridades de distinto nivel y ámbito de competencia y la regulación de su desarrollo implica, además, la coordinación entre ramos de la administración pública, la planeación intermunicipal y la concertación del sector público con los sectores privado y social a esa escala.

Actualmente, en 29 entidades federativas existe una zona metropolitana y 329 municipios y 16 delegaciones forman parte de alguna de ellas. De las 56 zonas metropolitanas, 7 se localizan en la frontera con Estados Unidos de América, (Tijuana, Baja California), Ciudad Juárez (Chihuahua), Piedras Negras (Coahuila), Matamoros, Nuevo Laredo (Tamaulipas), Reynosa-Río Bravo (Tamaulipas) y Mexicali (Baja California); 9 son portuarias o albergan desarrollos marítimos (Tijuana-Playas de Rosarito (Baja California), Guaymas (Sonora), Puerto Vallarta (Jalisco-Nayarit), Tecomán (Colima), Acapulco (Guerrero), Cancún (Quintana Roo), Coatzacoalcos y Veracruz (Veracruz) y Tampico (Tamaulipas) y las 40 restantes se localizan al interior del territorio nacional, abarcando capitales de los estados y las principales ciudades medias del país.

Comisión de Puntos Constitucionales

El problema fundamental no es solamente el tamaño de las ciudades que integran una zona metropolitana, tampoco la complejidad administrativa y operativa que entraña su adecuado funcionamiento urbano, ni siquiera lo es principalmente la provisión de infraestructuras y la dotación de equipamientos, sino que consiste en garantizar que municipios y entidades federativas se coordinen entre sí y planeen conjuntamente el funcionamiento económico y urbano, así como opciones para su desarrollo sustentable, con base en criterios técnicos comunes que trasciendan la extracción partidista de la autoridad, la duración del mandato del gobierno y la eventual alternancia política.

En pocas palabras, la adecuación del marco jurídico debe prever que el desarrollo metropolitano sea viable y consistente en cualquier parte del territorio nacional, que derive en calidad de vida para la población asentada en zonas metropolitanas y que en éstas se puedan aprovechar las capacidades productivas y ventajas competitivas que contribuyen a un desarrollo económico y social justo.

Para los especialistas es evidente que el país tiende hacia la concentración de la población y las actividades económicas y sociales en las metrópolis,² y que éstas representan la fuente de los problemas más complejos de habitabilidad y convivencia social y, al mismo tiempo, de las mayores oportunidades de generación de inversión, empleo y valor económico agregado que se traduzca en bienestar social.

Comisión de Puntos Constitucionales

El Reporte General de Asentamientos Humanos 2011 del programa de las Naciones Unidas Hábitat establece claramente que 75 por ciento de la Emisión de Gases Efecto Invernadero son emitidos por las ciudades debido fundamentalmente al transporte motorizado, al excesivo consumo de energía y a los cambios de uso de suelo. En él se establece que una planificación metropolitana, una ciudad compacta, una movilidad en transporte público y no motorizado y una planificación de largo plazo y participativa genera las condiciones para adaptar y mitigar los cambios climáticos que están afectando al mundo en general.

Las zonas metropolitanas constituyen el componente de mayor jerarquía del sistema urbano nacional, en ellas se concentra más de la mitad de la población y se genera el 75 por ciento del producto interno bruto del país. De ahí la urgencia de contar con una regulación jurídica de su desarrollo, de tal manera que obligue a la autoridad, de todos los niveles y ámbitos de competencia, a establecer y articular políticas y programas orientados al aprovechamiento del valor estratégico que tienen para el desarrollo nacional. No puede pasar inadvertido que algunas zonas metropolitanas funcionan de polos de desarrollo y redes de flujo comercial, de capitales y de mano de obra calificada con el exterior.

Marco jurídico vigente en materia metropolitana

Es necesario identificar las insuficiencias y deficiencias del marco jurídico vigente, en cuyo diagnóstico debe tomarse en cuenta, entre otros, los

Comisión de Puntos Constitucionales

siguientes aspectos en cuanto a la planeación metropolitana y la coordinación intergubernamental requeridas.

La delimitación y declaratoria de zona metropolitana debe ser un proceso formal sujeto a criterios técnicos, que conlleve la distribución de competencias entre los estados y los municipios y, en su caso, la Federación y debiera estar regulado por la ley en la materia. Hay que evitar la acción pública fragmentada y parcial de autoridades que no reconocen las consecuencias de sus decisiones sobre el entorno metropolitano, tal como autorizar cambios de uso de suelo sin un criterio metropolitano, lo que repercute en el desarrollo urbano armónico con las actividades económicas y sociales a nivel de la metrópoli.

Eso merece mayor atención si se toma en cuenta la ausencia de normas homologadas y, por el contrario, la heterogeneidad de la reglamentación entre municipios y entre entidades federativas, así como la falta de sanción en caso de incumplimiento de acuerdos entre autoridades locales de distinto municipio.

En cada sector económico se presentan requerimientos de localización y utilización del espacio urbano diferentes entre sí; en ocasiones incluso contrapuestos y cuya conciliación solamente puede ser el resultado de una planeación del desarrollo económico y social sobre el conjunto del territorio metropolitano.

La materia relativa a la planeación regional y metropolitana es necesariamente concurrente; conlleva una toma de decisiones concertadas

Comisión de Puntos Constitucionales

entre autoridades electas con distinto nivel y magnitud de representación política y programas de gobierno sobre asuntos, necesidades y problemas que trascienden la esfera de acción municipal y cuyas consecuencias pueden repercutir incluso en el desarrollo de la entidad federativa respectiva. Eso lleva a considerar la región como un ámbito de referencia para la planeación del desarrollo de cada entidad federativa, a ésta última como el nivel rector de la planeación metropolitana y, a su vez, ésta debe ser un componente de orden superior a la planeación municipal del desarrollo, es decir conforme a la cual ésta última debe guardar la debida congruencia.

Esa lógica es la que permitiría que las obras y los proyectos, para ser de índole metropolitano, deben obedecer a un plan que los articule y en el marco del cual se justifican y complementan mutuamente. Eso permite economías de escala en cuanto a costos de mantenimiento y ampliación de infraestructura y equipamiento urbano, así como por lo que hace a la prestación de servicios públicos con tarifas competitivas y con similares estándares de calidad en todos los municipios que conforman la zona metropolitana.

Por eso, la planeación regional y la de índole metropolitana, que se establecen mediante la presente propuesta de reforma constitucional, implican considerar por lo menos las siguientes materias, funciones y tareas: la ordenación del territorio; la planeación del desarrollo urbano metropolitano, el suelo y la vivienda; la planeación del desarrollo rural; la

Comisión de Puntos Constitucionales

promoción de la economía regional y metropolitana; la movilidad de personas y bienes (vialidad y transporte); la ecología y el ambiente; el ciclo integrado del agua que incluye suministro y saneamiento; la recolección y disposición final de residuos sólidos y la seguridad pública, entre otros.

Problemas de gobierno, administración y financiamiento

La planeación y la gestión del desarrollo metropolitano requieren de formas y mecanismos de colaboración y asociación entre municipios y entre entidades de la Federación, que permitan actuar de manera conjunta y coordinada a pesar de que se trate de ciudades y centros de población con diferentes características, tales como tamaño, densidad media urbana, ritmo de crecimiento, capacidades productivas y niveles distintos de competitividad económica y, desde luego, diferentes capacidades de financiamiento público y privado. Las situaciones de gobierno yuxtapuesto o dividido, de pluralismo y alternancia política, más comunes ahora que antes, vienen a complicar ese cometido de planeación de largo plazo y de coordinación entre autoridades de extracción partidista distinta.

Si bien es cierto que varias de las funciones, obras y servicios públicos pueden ser asumidos por los municipios, también lo es que pueden conseguirse ventajas comunes cuando éstos se asocian y colaboran entre sí a escala metropolitana.

Esa es además una manera de acotar los márgenes de discrecionalidad en la toma de decisiones, misma que afecta el desarrollo de la metrópoli de

Comisión de Puntos Constitucionales

que se trate. Por eso es válido poner entredicho que la suma de decisiones de localización e inversión, pública y privada, tomadas desde cada municipio permita el desarrollo armónico, productivo, ordenado y sustentable de la zona metropolitana a la que pertenece. La evidencia indica que no es así. De hecho, la mayor parte de las zonas metropolitanas registran problemas derivados de decisiones aisladas por parte de los municipios que las conforman; sobre todo cuando el gobierno estatal correspondiente ha sido omiso al respecto.

Para ilustrar el alcance de este problema, puede tenerse en cuenta quién y cómo debe decidir la congruencia metropolitana de los planes de desarrollo urbano municipales; definir las rutas, interconexiones y modalidades de transporte público entre municipios metropolitanos; en dónde ubicar qué tipo de equipamiento; cuándo ampliar la infraestructura y cómo organizar y operar la prestación conjunta de servicios que sirven a la metrópoli; en qué áreas de ella fomentar el desarrollo inmobiliario privado, la ubicación de vivienda popular y de interés social; qué usos e incentivos otorgar al establecimiento de la industria y el comercio; de tal manera que se vean impulsados la actividad económica y el desarrollo social de cada municipio y de la zona metropolitana.

Estas asimetrías entre los actores públicos y sus programas, la falta de respuestas a las preguntas planteadas, los resultados limitados e incluso negativos de iniciativas de una jurisdicción al margen del resto, así como las asincronías en sus agendas, prioridades y calendarios, son elementos que

Comisión de Puntos Constitucionales

deterioran la convivencia en los distintos territorios del país, con marcado énfasis en las metrópolis, y que impiden una gestión con visión metropolitana y regional y de largo plazo.

Habría que agregar el problema referido se agrava debido a la falta de continuidad en las decisiones, los programas, las obras y los proyectos; la competencia por inversiones e incentivos fiscales entre municipios; así como la carencia de instancias colegiadas de intermediación de conflictos, representan serios obstáculos para la gestión y administración del territorio metropolitano. Hay evidencia en todo el país de que los marcos institucionales de actuación en zonas metropolitanas han quedado rebasados, en cuanto a la capacidad de respuesta de las autoridades locales. No es fortuito que recurran y se atengan al financiamiento público que les otorgue la federación.

Lo expuesto permite justificar la pertinencia de dar un estatuto constitucional a la materia de regulación del desarrollo metropolitano en nuestro país. Entre otras razones conviene destacar que la figura de la conurbación es insuficiente para ser aplicada a la zona metropolitana, que es una realidad territorial, económica y urbana mucho más amplia y compleja.

Por eso, la legislación vigente resulta insuficiente para asegurar la planeación y la coordinación de índole metropolitana. Por consiguiente se carece de instituciones u órganos encargados con las atribuciones suficientes para ejercer la acción especializada que requiere el

Comisión de Puntos Constitucionales

ordenamiento territorial y el fomento del desarrollo metropolitano sustentable.

Aún la atribución otorgada al municipio, en el artículo 115 de la Constitución Política, resulta actualmente insuficiente por cuanto hace voluntaria la colaboración y coordinación entre municipios, no sujeta la planeación del desarrollo urbano por parte de éstos a la planeación metropolitana y ésta no es formulada por un órgano especializado que admita la consulta y la participación ciudadana en la toma de decisiones metropolitana.

La Ley General de Asentamientos Humanos vigente no ofrece reglas de distribución y asignación de competencias, facultades y atribuciones, de modo tal que haga vinculante la coordinación, la planeación y la acción conjunta y coordinada, bajo un esquema de mutuas compensaciones a las partes.

Es relevante considerar este aspecto habida cuenta de que no todos los municipios de una zona metropolitana cuentan con la capacidad técnica para diagnosticar y pronosticar las tendencias del crecimiento sociodemográfico y urbano en su territorio, mucho menos a la escala del territorio metropolitano; tampoco para adoptar un modelo de gestión pública con una visión integral metropolitana.

A ello se añade la carencia de sistemas de información especializada y actualizada que sirvan de soporte a las funciones de planeación, ejecución y evaluación del ordenamiento territorial y el funcionamiento económico y urbano de la zona metropolitana de que se trate. Tales sistemas no pueden

Comisión de Puntos Constitucionales

equivaler a la sumatoria de datos desagregados por municipio, sino a la articulación en el todo metropolitano. Una consecuencia de estos problemas consiste en que en lugar de un plan metropolitano se tienen una serie de propuestas parciales y desarticuladas.

Por lo que se refiere al financiamiento público del desarrollo metropolitano, los principales problemas consisten en que estados y municipios, por una parte, no destinan recursos propios suficientes a obras y proyectos metropolitanos y, por la otra, que cuando reciben recursos de la Federación no se cuenta con los mecanismos institucionales para asegurar que su aplicación tenga un impacto efectivamente metropolitano.

A la fecha, los órganos establecidos para la planeación y coordinación intergubernamental de índole metropolitana adolecen de capacidades decisorias y ejecutivas efectivas; se trata por lo general de instancias consultivas que emiten recomendaciones que pueden o no ser tomadas en cuenta por los órganos de la administración pública estatal y municipal y cuyas competencias entran en conflicto, con frecuencia, con respecto a órganos centralizados o descentralizados establecidos en la ley correspondiente.

Pertinencia y justificación de la reforma constitucional en materia metropolitana.

El derecho a la ciudad y la vivienda

Comisión de Puntos Constitucionales

Se reconoce que actualmente las ciudades son espacios con gran potencial de riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural, donde se concentra la mayor parte de la población, tanto en nuestro país como en el resto del mundo, a grado tal que la Organización de las Naciones Unidas, a través de su programa de asentamientos humanos Hábitat estableció desde 2007 que el mundo es ya mayoritariamente urbano y que, sin demérito de los procesos sociales y espaciales que ocurren en el medio rural, es en las ciudades y particularmente en las concentraciones metropolitanas, donde se concentra la producción de la economía y donde las nuevas relaciones culturales y sociales en general se desarrollan de manera amplia y generalizada, de manera tal, que el desarrollo de las naciones está indisolublemente ligado al de sus ciudades.

De ahí que el modo de vida urbano, se ha convertido en la influencia determinante para el desarrollo de la humanidad, por lo que el potencial que ofrecen las ciudades y las metrópolis, es fundamental para la economía y para la vida comunitaria, así como para preservar y mejorar la relación entre la sociedad y su medio ambiente. En consecuencia, como nunca antes en la historia de la sociedad mundial y en particular, de la sociedad mexicana que se ha estado urbanizando a pasos agigantados, el ordenamiento espacial se ha convertido en un asunto de seguridad nacional.

Sin embargo, en sentido contrario a tales potencialidades, los modelos de desarrollo y ocupación del territorio, así como el crecimiento de nuestros

Comisión de Puntos Constitucionales

centros urbanos, presentan una profunda desigualdad económica, social y espacial, que genera pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y los recursos naturales y aceleran los procesos migratorios y de urbanización descontrolados, la segregación social y urbana, la fragmentación de las ciudades y la privatización y utilización irracional de los bienes comunes y del espacio público.

Hemos estado atestiguando procesos que favorecen la proliferación de grandes áreas urbanas en condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad ante los riesgos naturales y los inducidos por la acción de los actores sociales, los gobiernos y los ciudadanos. En suma, hoy día construimos ciudades socialmente injustas, económicamente ineficientes y con baja competitividad y complementariedad, espacialmente desordenadas, poco funcionales y ambiental mente insustentables.

Frente a estas realidades, los arreglos institucionales, las políticas públicas y las estructuras de la administración pública se han visto rebasados, siendo necesario impulsar cambios a los marcos institucionales y de acción colectiva, que permitan contrarrestar dichas tendencias, basados en un modelo sustentable de sociedad y vida urbana, que reconozca los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social, y fundamentado en el respeto a las diferentes culturas urbanas y un uso y ocupación del territorio que sea equilibrado, de acuerdo con las condiciones que ofrece el ambiente, las vocaciones económicas y los modos de vida de cada región donde se localizan las ciudades mexicanas.

Comisión de Puntos Constitucionales

El derecho a la ciudad amplía el tradicional enfoque sobre el mejoramiento de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio, hasta abarcar la escala de la ciudad o la metrópoli y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones, especialmente aquellas que enfrentan un acelerado proceso de urbanización.

Esto implica enfatizar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización plena de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, garantizados en los instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos, como la Carta del Derecho a la Ciudad firmada por México.

Por ello, la iniciativa de reforma constitucional que se presenta ante esta soberanía propone la modificación del párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Política Federal, para incluir el derecho a la ciudad y la vivienda, como un derecho básico para todos los mexicanos, reconociendo que todas las personas tienen derecho al acceso a los beneficios de la urbanización; es decir, a una localización dentro del tejido urbano con acceso por la vía de los servicios de transporte público y no motorizado al empleo, a los servicios públicos y a los equipamientos sociales de toda índole en la ciudad, bajo principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Igualmente, tienen derecho a disfrutar de una vivienda en términos de localización, superficie y condiciones físicas, que sean adecuadas, accesibles y dignas.

La planeación del desarrollo regional y metropolitano

Desde mediados de la década de los años 40 se ha debatido en torno a la planificación del desarrollo. Muchos de los análisis publicados ha versado en tomo a cuáles son los cambios necesarios para organizar la administración pública de manera eficiente. En el caso de nuestro país, se ha registrado avances en cuanto a la coordinación y cooperación intergubernamental, entre la federación, las entidades federativas y los municipios.

Pero tal coordinación es actualmente limitada y depende en buena medida del voluntarismo político. Cada autoridad atiende a sus prioridades, al margen de una visión integral de la correspondiente región o zona metropolitana, no obstante que casi todas ellas reconozcan los efectos negativos de la carencia de una acción conjunta y coordinada y el compromiso institucional con la planeación correspondiente.

Por ello se plantea la modificación al artículo 26 de la Constitución, para establecer una planeación regional, en cuyo elaboración, ejecución y evaluación participen de manera coordinada y solidaria las entidades federativas, rigiéndose la misma por los principios de sustentabilidad e igualdad. En congruencia y como consecuencia de esa medida, se propone modificar el artículo 73, fracción XXIX-D, para facultar al Congreso de la Unión a legislar en materia de desarrollo nacional y regional.

Con esta modificación se busca atender las necesidades sociales, mediante una adecuada coordinación entre órdenes de gobierno y propiciar un

Comisión de Puntos Constitucionales

desarrollo más equitativo para todos los mexicanos, así como aprovechar mejor los recursos y oportunidades que tiene cada una de las regiones del país.

La presente iniciativa propone también reformar el párrafo tercero del artículo 27 de nuestra Carta Magna, para establecer que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, reconociendo la función social de la propiedad, 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, así como para la eficaz gestión y administración de las zonas metropolitanas.

Esta reforma permitirá profundizar y hacer más efectiva la responsabilidad social del suelo en las ciudades y metrópoli, dejando claro que además de derechos sobre la propiedad, también existen deberes cuyo cumplimiento es central para el ordenamiento del territorio, con lo que se logra, además, un

Comisión de Puntos Constitucionales

marco normativo modelo para las ciudades medias e incluso para los espacios rurales.

En consistencia con la anterior medida, y con fundamento en la modificación propuesta al artículo 73, fracción XXIX-C, será posible emitir la legislación que distribuya con precisión las atribuciones y responsabilidades entre los estados en materia metropolitana, incluyendo las relativas al derecho a la vivienda; en otras palabras, establecer aquello que deba corresponder a cada ámbito y nivel de gobierno.

De igual manera, será posible definir los lineamientos de planeación y ordenación territorial y aquellos a los que deba sujetarse la dotación de servicios públicos y equipamiento urbano, así como la construcción de vivienda, como factores que impulsan el crecimiento urbano y económico.

Se requiere que el Estado mexicano reconozca a escala constitucional la existencia de las regiones y las zonas metropolitanas como áreas de importancia estratégica para el desarrollo nacional.

Para posibilitar una legislación armónica que permita la articulación de los tres ámbitos de gobierno en los asentamientos humanos y la vivienda, se propone la modificación de la fracción XXIX-C del artículo 73 de nuestra Constitución Política, para facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley general correspondiente.

Esta iniciativa plantea además la reforma de los artículos 115 y 122 constitucionales, con el propósito de señalar la obligación de las autoridades locales y municipales para participar en los procesos de planeación del

Comisión de Puntos Constitucionales

desarrollo y ordenación del territorio, cuando formen parte de una zona metropolitana, así como para abrir la posibilidad de crear organismos administrativos públicos y participativos cuyo objeto sea la planeación, operación, ejecución y financiamiento de acciones, obras o servicios públicos en el ámbito que comprenda dicha zona metropolitana.

Se propone establecer la facultad de los poderes ejecutivo y legislativo de las entidades federativas involucradas en una región o zona metropolitana, para que junto con los municipios respectivos, desarrollen los instrumentos de coordinación obligatoria, en las materias que sean declaradas como de interés metropolitano; en primer término, el plan metropolitano a que deberán sujetarse los planes y programas locales; por otra parte, los órganos o instituciones que garanticen la elaboración, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos metropolitanos, la generación de sistemas de información metropolitana, el financiamiento de proyectos y acciones metropolitanas, en todos los casos con visión de largo plazo e integradora de los procesos económicos, sociales, territoriales y ambientales de las regiones y metrópolis.

Por otra parte, la modificación del artículo 116 tiene como propósito posibilitar la celebración de convenios entre los poderes ejecutivos de las entidades federativas para intervenir y promover el desarrollo regional y metropolitano. Es claro que los gobiernos de las entidades federativas deben tener un papel principal en la promoción del ordenamiento y gestión de las metrópolis interestatales.

Origen de la iniciativa

Los diputados y senadores que suscriben, integrantes de los distintos grupos parlamentarios de esta LXI Legislatura del Congreso de la Unión, no hemos sido omisos a la urgencia de encarar la problemática del desarrollo metropolitano y, en consecuencia, comprometer esfuerzos para promover la debida adecuación al marco jurídico federal vigente. A partir de mayo del presente año, participamos en los trabajos conjuntos con ese cometido, a través del mecanismo de coordinación bicameral constituido por la mesa interparlamentaria, integrada por las Comisiones de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; del Distrito Federal; de Federalismo; de Desarrollo Regional y de Vivienda del Senado de la República y por las comisiones de Desarrollo Metropolitano; de Desarrollo Social, de Vivienda, del Distrito Federal y de Fortalecimiento al Federalismo de esta Cámara de Diputados. Junto con la revisión exhaustiva de los antecedentes legislativos, esta mesa impulsó el análisis y la discusión de propuestas, con base en una agenda y diagnóstico con sustento técnico, entre funcionarios de gobierno estatales y municipales, legisladores locales y representantes de los sectores social y privado vinculados a la problemática metropolitana, que tuvo lugar mediante cuatro foros regionales, con sede en las ciudades de Torreón, Mérida, Guadalajara y Toluca, proceso de consulta nacional enriquecido con las reuniones con cámaras, asociaciones civiles y organizaciones ciudadanas.

Comisión de Puntos Constitucionales

Derivado de ese ejercicio, se pudo constatar un amplio consenso acerca de la necesidad de elevar a rango constitucional la regulación del fenómeno metropolitano, en tanto que el componente de mayor jerarquía y complejidad del desarrollo urbano del país, así como proveer a un desarrollo sustentable de las zonas metropolitanas del país. La presente iniciativa incorpora de manera congruente y consistente las modificaciones a la Constitución Política que permitirían dotar de las bases mínimas indispensables para regular debidamente el desarrollo metropolitano en la legislación secundaria.

Otras propuestas recogidas, discutidas y formuladas en la presente reforma consiste en: a) elevar a rango constitucional el “derecho a la ciudad”; b) hacer obligatoria la coordinación de las autoridades en las zonas metropolitanas; c) establecer un sistema de planeación eficaz para las metrópolis; d) abrir canales y mecanismos de participación ciudadana para la gestión y administración metropolitana; e) diseñar instituciones adecuadas que garanticen la planeación y coordinación intergubernamental en el ámbito metropolitano en el largo plazo; f) asegurar fuentes de financiamiento para los proyectos, obras y servicios de interés e impacto metropolitano y regional.

En la concepción de la presente reforma constitucional está presente una visión integral del desarrollo urbano metropolitano, por la que no puede prescindirse de regular las relaciones de éste con la vivienda y el medio ambiente para que sea conducido de manera sustentable y con viabilidad

Comisión de Puntos Constitucionales

ante las demandas presentes y futuras de la población, vinculando el aprovechamiento de los recursos naturales y de las capacidades productivas en un ordenamiento territorial al que deba sujetarse el desarrollo urbano en los municipios que forman parte de una zona metropolitana. Se trata del establecimiento de un sistema urbano integral que encuentra fundamento en la Constitución Política y se desarrolla en la legislación secundaria aplicable.”

La Iniciativa del **Diputado Ovidio Cortazar Ramos**, propone lo siguiente:

“en este contexto, la función principal que compete al Poder Legislativo es la elaboración de las leyes con sus caracteres propios de generales, abstractas e impersonales que, en lo que se refiere a las materias señaladas en el artículo 73, atienden, fundamentalmente, a la soberanía nacional en lo exterior así como al desarrollo de la federación en lo interior, esto es, se concede al Congreso de la Unión facultad para legislar en todas aquellas materias que son esenciales al desarrollo y progreso de nuestro país.

En virtud de lo anterior, el Congreso de la Unión tiene competencia federal expresa y limitada, dejando a las entidades federativas el que legislen en todas aquellas materias que la propia Constitución no reserva en favor del Poder Legislativo federal, en consecuencia debe entenderse que las entidades federativas cuentan con una competencia implícita y amplia

Comisión de Puntos Constitucionales

(artículo 124). En consecuencia, la planificación del desarrollo metropolitano, así como la gestión del desarrollo urbano, es una atribución legal de los gobiernos municipales y estatales, si bien están facultados para ello, requiere la actualización del marco normativo, en el que deberán retomarse aspectos constitucionales, legales, financieros, administrativos y contractuales, que den soporte, a la aplicación de planes, programas y proyectos en relación con la creciente demanda de servicios y productos.

La doctrina constitucional ha clasificado las facultades de las cámaras desde dos puntos de vista: a) por su forma de actuación y b) por la naturaleza de sus actos.

Ahora bien, desde el punto de vista de la naturaleza de sus actos, las facultades del Congreso se clasifican en legislativas, administrativas y jurisdiccionales. Dentro de las facultades legislativas se ubica aquella para legislar en materia económica, la cual posee doble naturaleza, económica y, planeación económica y de desarrollo. ...”

III. CONSIDERACIONES

Los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de las Comisiones de Desarrollo Social, Vivienda, Desarrollo Metropolitano y del

Comisión de Puntos Constitucionales

Distrito Federal, han coincidido en emitir dictamen en sentido positivo, tomando como base el contenido de la Iniciativa que suscriben Diputados y Senadores, integrantes de diversos grupos parlamentarios de la LXI del H. Congreso de la Unión, participantes en la mesa interparlamentaria en la adecuación en el marco jurídico federal en materia metropolitana.

Sin perjuicio de considerar las demás Iniciativas presentadas en esta Cámara y que las mismas confirman la ineludible necesidad de incorporar reformas en el tema relativo al desarrollo metropolitano.

Con independencia de lo anterior y antes de entrar a la parte de estudio del presente dictamen, es loable transcribir por su importancia la opinión de las Comisiones de Desarrollo Metropolitano y del Distrito Federal, en sus términos:

COMISIÓN DE DESARROLLO METROPOLITANO.

"CONSIDERACIONES

Para efectos de exposición ésta se divide en cuatro apartados, en el primero se identifican las insuficiencias del marco jurídico en materia metropolitana que se pretenden subsanar; en el segundo, se evalúa la pertinencia y justificación de las propuestas planteadas con esa finalidad; en el tercero se describen las ventajas que esta Comisión encuentra en la iniciativa respecto de la cual opina, en comparación con otras iniciativas presentadas con similar objeto; en el cuarto apartado, esta Comisión aporta elementos adicionales, a los expuestos por el iniciador, que consideró pueden

Comisión de Puntos Constitucionales

contribuir a ilustrar el criterio de la Comisión que dictamina el asunto.

1. Insuficiencias del marco jurídico en materia metropolitana

En México se ha pasado de un escenario de urbanización hacia uno de “metropolización” y, además, a ritmo más rápido del que dejamos de ser una sociedad predominantemente rural. En apenas dos décadas, 6 de cada 10 mexicanos pasaron a habitar en zonas urbanas; 5 de cada 10 lo hacen en zonas metropolitanas que representaron el 80 por ciento del incremento total de la población del país entre 2000 y 2005, no obstante que en conjunto constituyen apenas una décima parte de la superficie total del país.

La regulación jurídica en materia metropolitana es, sin embargo, precaria e inadecuada, no responde a las necesidades y los requerimientos para establecer la planeación estratégica de largo plazo, la debida congruencia con los planes regionales, la coordinación interinstitucional entre distintos niveles de gobierno, así como el fomento de un desarrollo metropolitano ordenado y sustentable sobre el territorio, es decir que sea equitativo entre los diversos sectores de la sociedad mexicana.

Tales aspectos son decisivos porque las zonas metropolitanas ejercen una notoria influencia económica en su respectiva área de influencia, entre centros de población heterogéneos, ubicados en varios municipios de un mismo estado y cuyo funcionamiento urbano se ve mutuamente afectado e involucra a autoridades de distinto nivel.

En las 56 zonas metropolitanas delimitadas a la fecha en el país se generan tres cuartas partes del producto interno bruto nacional, más y mejores opciones de inversión, empleo y bienestar social, debido a las cadenas productivas, la integración de mercados a escala nacional e internacional y la mayor consolidación urbana, derivada de la capacidad instalada de infraestructura hidráulica, vial y energética y del equipamiento urbano. Por eso es claro el papel estratégico que las zonas metropolitanas desempeñan en el proyecto del desarrollo nacional, a partir del óptimo aprovechamiento de las capacidades productivas y las ventajas económicas competitivas de ese tipo de asentamientos humanos, lo que contribuye a reducir las disparidades del desarrollo

Comisión de Puntos Constitucionales

entre las regiones del país.

Pero a la vez su vertiginoso crecimiento y expansión, con frecuencia sin control u orientación sustentable, conduce a sobresaturación y especulación del suelo, sobrecarga de infraestructuras y equipamientos, servicios públicos con deficiente calidad, asentamientos irregulares y marginalidad en las periferias, así como al deterioro del medio ambiente, por la concentración industrial y comercial y de vehículos automotores en circulación y, en consecuencia, a mayor vulnerabilidad al riesgo y al caos urbano.

Conformadas en conjunto por un total de 329 municipios en 28 estados del país y por las 16 demarcaciones del Distrito Federal, en las 56 zonas metropolitanas se genera, paradójicamente, más de la mitad de la basura de todo el país; en la mitad de ellas no se dispone del agua potable que demanda la población y se estima que, de no invertir lo requerido en infraestructura hidráulica, para el año 2030 más de la mitad del agua se desperdiciará por tuberías y que proveerla costará tres veces más que ahora. Una cuarta parte de las familias que habitan en ellas vive en situación de pobreza o marginalidad urbana y en 13 de las 56 zonas metropolitanas ocurren la mitad del total de delitos cometidos en todo el país.

Por eso, para esta Comisión resultan inaplazables los cambios a la legislación vigente; no obstante se considera que para ser idóneos, sustentados técnicamente en un diagnóstico y una evaluación prospectiva del fenómeno metropolitano, es necesario que sean íntegros, es decir que consideren los aspectos implicados y las relaciones entre ellos, con el propósito de que no se restrinjan a enmiendas parciales y poco efectivas a la legislación federal.

El reto implica atender a las dos facetas paradójicas del desarrollo metropolitano. Por un lado, cómo aprovechar de modo óptimo las ventajas productivas y competitivas de la concentración e integración económica, de la infraestructura instalada y el equipamiento con que están servidas las zonas metropolitanas. Por el otro, cómo ordenar su expansión sobre el territorio, evitando ocupación irregular del suelo, especulación inmobiliaria, carencia de reservas territoriales, saturación urbana, déficit de servicios públicos y deterioro ambiental, que se traducen en una perniciosa inequidad social entre sectores de la población, entre municipios y entre entidades federativas y regiones del

Comisión de Puntos Constitucionales

país. De ambas facetas depende que el funcionamiento urbano metropolitano sea sustentable y, a la vez, que redunde en oportunidades de inversión, empleo, educación, salud, entretenimiento, en suma, de calidad de vida para la población residente, tanto en la zona metropolitana como en su región de influencia.

En el criterio de esta Comisión una de las principales razones de la pertinencia y atingencia de las reformas y adiciones propuestas reside en establecer la planeación regional y la planeación del desarrollo metropolitano, la coordinación y responsabilidad mancomunada de los municipios y el ejecutivo del estado respectivo para ordenar los asentamientos humanos de esa naturaleza, así como establecer que los planes municipales de desarrollo urbano deban guardar la debida congruencia con el plan nacional, los planes regionales y los planes metropolitanos.

La iniciativa respecto de la que se opina se dirige a subsanar los problemas derivados de la falta de congruencia entre planes municipales, estatales y federal en cuanto al ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de las zonas metropolitanas. El plan de desarrollo metropolitano cumple la función de articular tales planes sobre el territorio metropolitano, que necesariamente es intermunicipal. Se justifica porque da pie a generar un marco normativo articulador. La ley secundaria en la materia no establece regulación en materia de desarrollo urbano de índole metropolitana, solamente contempla una de las modalidades de ese desarrollo, la que concierne a la conurbación.

La planeación debe nacer en el municipio pero no restringirse al ámbito espacial del mismo, sino deberá tener como referente territorial al área de conurbación y la interdependencia funcional, económica y urbana, con los municipios contiguos que forman parte de una misma zona metropolitana o región del país. El asociacionismo entre municipios será bien auspiciado cuando los estados no intervengan de manera vertical, sino que fomenten la cooperación horizontal, que tiene como finalidad compartida una planeación del desarrollo metropolitano y una gestión pública coordinada.

Diversos estudios especializados, así como diagnósticos e informes gubernamentales, dan cuenta de que la colaboración y coordinación entre órdenes de gobierno y entre éstos y los municipios, para atender demandas y resolver problemas sociales, urbanos y

Comisión de Puntos Constitucionales

ambientales comunes, en la mayor parte de los casos han sido parciales, discontinuos y con resultados precarios. Las diferencias son apreciables de una zona metropolitana a otra y de una región a otra del país. Una razón es que en México la coordinación intergubernamental y la asociación entre municipios dependen del voluntarismo político.

En ausencia de obligatoriedad formal, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, la colaboración y suma de esfuerzos, a partir de los principios de equidad y subsidiariedad, que rigen nuestro sistema federalista de gobierno, son inhibidos por consideraciones partidistas y electorales de los integrantes de los Ayuntamientos, respecto del beneficio que pueda comportar una obra pública o la prestación de un servicio de manera conjunta, o bien la responsabilidad que pueda ser imputada, aún por encima de la conveniencia que puedan tener para el desarrollo de las localidades y el municipio de que se trate.

Las modificaciones y adiciones propuestas permiten, adicionalmente, la oportunidad de combatir la pobreza urbana, una de cuyas causas radica en la ocupación inadecuada del territorio, a partir de un patrón desequilibrado, consolidado durante varias décadas, por el que se presenta a la vez, por un lado, aglomeraciones urbanas con asentamientos periféricos deficitarios de infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios públicos y alta marginalidad social, en apenas la décima parte de la superficie total del territorio nacional y, por otro lado, una alta dispersión de pequeños centros de población, en la mayor parte del territorio, con baja consolidación urbana debido a los altos costos implicados en la provisión de infraestructura, la dotación de equipamiento urbano y la prestación de servicios públicos.

No puede ser omitido destacar, en ese sentido, la consonancia entre el diagnóstico que subyace a los cambios legislativos propuestos y el que ha servido para formular los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, de acuerdo con el cual alrededor de 3 millones de habitantes carecen del servicio de agua potable y más de 6 millones del servicio de drenaje. La mayor parte de los núcleos urbanos del país dispone de los desechos a cielo abierto y no brinda tratamiento alguno a las aguas residuales. Ocho de cada 10 ciudades con una población mayor de 50 mil habitantes tienen una cobertura de pavimento inferior al 50% de su respectiva red vial. En las zonas metropolitanas, uno de los problemas fundamentales, para la mayor parte de la

Comisión de Puntos Constitucionales

población, concierne al costo del transporte, que llega a representar, en promedio, hasta un 50% del ingreso familiar en los deciles socioeconómicos más bajos como consecuencia de la lejanía entre las áreas de habitación y las de trabajo o estudio. Precisamente por eso tenemos que pasar de una planeación metropolitana eventual y sujeta al voluntarismo a una obligatoria y regulada en la ley.

No obstante la inequidad social entre sectores sociales, en cuanto a las condiciones de habitabilidad y las posibilidades de ocupar las áreas mejor servidas del territorio, esas grandes aglomeraciones permiten, en mayor medida que cualquiera de los otros componentes del sistema nacional urbano, reducir los desequilibrios regionales y entre municipios, por la vía de mayores oportunidades de inversión y de desarrollo humano, y una menos desigual distribución de las mismas en el territorio, como resultado de las capacidades productivas y las ventajas económicas competitivas de las zonas metropolitanas, superiores a cualquier otro tipo de centro de población.

Visto así el reto representado por las zonas metropolitanas solamente puede ser acometido mediante políticas de Estado, que aseguran la concurrencia de la Federación, los estados y los municipios, debidamente coordinada, para impulsar conjuntamente el desarrollo económico y social, proveer a los requerimientos de infraestructura, equipamiento y servicios públicos y para aprovechar óptimamente las ventajas y oportunidades que derivan de su desarrollo. El ordenamiento territorial en este caso adquiere un valor estratégico, desde el punto de vista del desarrollo nacional.

II. Pertinencia y justificación de las modificaciones y adiciones propuestas

2.1. Reconocimiento del Derecho a la Ciudad

Con la modificación del artículo 4 de la Constitución Política se establece el derecho a la ciudad, entendido en dos sentidos: por un lado, como la oportunidad de habitar en centros urbanos cuyo desarrollo ha sido debidamente planeado y, por tanto, de acceder a los bienes públicos colectivos y disfrutar de sus beneficios y, a la vez por otro lado, como la responsabilidad compartida por todos los habitantes de contribuir, de manera

Comisión de Puntos Constitucionales

equitativa y permanente, a la respectiva producción, mantenimiento y preservación de tales bienes y beneficios, incluido el medio ambiente, la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos prestados. Se trata de un derecho social estrechamente vinculado a los derechos económicos y políticos y que, por tanto, forman parte de los derechos humanos fundamentales de toda persona.

Se considera pertinente distinguir entre la ocupación del territorio, los usos del suelo y la transformación de los asentamientos que tienen lugar en el ámbito rural y en el urbano. El derecho a la ciudad implica la acción colectiva que el Estado impulse para procurar una ocupación socialmente equitativa, económicamente sustentable y políticamente igualitaria del territorio urbano y metropolitano. De esa forma, en el ejercicio de ese derecho, los ciudadanos tendrán razones para comprometerse con el cuidado de los bienes públicos y el patrimonio urbano colectivo que permiten habitar la ciudad y hacer de ésta un lugar habitable. El ejercicio del derecho supone, al mismo tiempo, que los ciudadanos puedan exigir a la autoridad, encargada de su administración, que rinda cuentas acerca de las acciones implicadas en una habitabilidad justa y equitativa entre los diversos sectores sociales de la población.

No puede dejarse de lado, adicionalmente, que establecer el derecho a la ciudad, en esos términos, favorece las condiciones de habitabilidad pacífica, de apropiación y uso responsable de los bienes públicos colectivos, de respeto a la legalidad para no afectar a terceros al ejercer las garantías individuales dentro del ámbito espacial de las ciudades, así como de participación ciudadana para la avenencia de conflictos, la debida articulación de las demandas y la integración de ellas en la planeación del desarrollo urbano que a todos concierne y afecta.

2.2. Vinculación del derecho a la vivienda en términos del desarrollo urbano

Al reformar el artículo 4 párrafo sexto, se resuelve un problema fundamental del desarrollo urbano, en sus diversas escalas, el relativo a que la vivienda se construya en donde resulta más caro proveer de la infraestructura y el equipamiento necesarios, o bien en donde son insuficientes o están sometidos a una sobrecarga o saturación de la demanda. No debe perderse de vista que en las ciudades y zonas metropolitanas se ubica la mayor parte del parque habitacional del país, en ellas se localizan las unidades

Comisión de Puntos Constitucionales

habitacionales más grandes y en sus respectivas áreas periféricas tiende a construirse la mayor parte de la vivienda popular y de interés social, lo que sin duda trae aparejado una rápida saturación del espacio urbano, usos del suelo aptos para vivienda, la especulación inmobiliaria derivada de la falta de homologación de la normatividad de zonificación y de desarrollo urbano entre municipios. No es fortuito que la vivienda para los sectores sociales de la población con menor ingreso tenga dimensiones, en general, inadecuadas para el tamaño de la familia promedio y para disfrutar efectivamente de condiciones mínimas de calidad y bienestar.

El hacinamiento en zonas metropolitanas es, en buena medida, resultado de que se siguen construyendo viviendas unifamiliares demasiado pequeñas, ante la carencia de suelo apto para vivienda y del encarecimiento del mismo en el mercado inmobiliario privado. La autoridad municipal y estatal ha sido omisa para proveer, de manera constante y con la suficiente previsión, la constitución de las reservas territoriales necesarias para ubicar la vivienda nueva, reubicar los asentamientos humanos jurídicamente irregulares o en áreas de riesgo y vulnerabilidad a desastres naturales o contingencias urbanas.

De manera que con la modificación al precepto constitucional referido se establece el mismo principio, el derecho de las familias a contar con vivienda, pero a diferencia del tradicional enfoque que ha imperado hasta ahora, se reemplaza el subjetivo e impreciso concepto de “vivienda digna y decorosa” para dar un valor objetivo que permitiría, efectivamente, la aplicación de esa garantía como medida para mejorar la calidad de vida de las personas. Por eso, se propone que la vivienda digna y decorosa es aquella con una superficie construida suficiente, una distribución del espacio accesible y funcional, seguridad física y una localización adecuada, según el entorno físico y ambiental, ya sea rural o urbano, de acuerdo con las características de la familia mexicana promedio.

Es desde ese punto de vista que, para esta Comisión, tal como señala el sentir de las autoridades locales al respecto, puede ser resuelto un problema fundamental que aqueja a las ciudades, en especial a las zonas metropolitanas del país, consistente en la desarticulación entre la producción de vivienda y su adecuada ubicación en el territorio. Este problema no concierne únicamente al imperativo de hacer compatible la primera

Comisión de Puntos Constitucionales

con la segunda, en términos de las disponibilidades de infraestructura, equipamiento y servicios públicos, en especial el transporte.

Más relevante aún es la falta de previsión por parte de las autoridades locales, para determinar los destinos y usos del suelo, lo cual lleva a frecuentes autorizaciones improcedentes, a una zonificación inadecuada y a cambios abruptos e improvisados de los usos del suelo, en la mayor parte de los municipios urbanos y metropolitanos. El fomento y construcción de vivienda deben guardar congruencia con el desarrollo urbano y, de hecho, se ha demostrado que la acción pública en materia de vivienda constituye un instrumento administrativo de gestión pública, al alcance de la autoridad municipal, para incidir efectivamente en el ordenamiento de los asentamientos humanos sobre el territorio. Por eso, la medida planteada respecto a este precepto guarda congruencia y es consistente con las demás modificaciones constitucionales propuestas en la iniciativa, en especial con las relativas a establecer que los estados y municipios deban establecer la planeación metropolitana, de manera conjunta y coordinada, con la especialización que requiere actuar sobre territorio de dos o más municipios (intermunicipal).

En suma, para esta Comisión la propuesta de adicionar un párrafo quinto y las modificaciones al vigente, que pasaría a ser párrafo sexto, del artículo 4 de la Constitución Política, permitiría establecer efectivamente la debida correlación entre desarrollo urbano y el derecho de toda familia a una vivienda adecuada, especificando lo que por tal deba ser interpretado, sin la laxitud que, para efectos de la legislación secundaria, permite actualmente la definición de dicha garantía constitucional.

A la vez, que se asienta la base normativa para que en la legislación secundaria sea asegurado que el fomento que haga el Estado de la producción de vivienda sea congruente con el ejercicio del derecho colectivo a habitar en las ciudades con orden, seguridad y calidad de vida. Por consiguiente, se establece la correlación entre ambos derechos sociales y, de ese modo, se puede derivar la inducción normativa para que la autoridad, en los tres niveles de la administración pública, deba coordinar el ordenamiento de los asentamientos humanos sobre el territorio y planear el desarrollo urbano con criterios comunes y a partir de una necesaria articulación entre condiciones de habitabilidad y de funcionamiento urbano.

Comisión de Puntos Constitucionales

Esa articulación resulta aún más necesaria en las grandes aglomeraciones urbanas, en donde se localiza la mayor parte del inventario habitacional, de la oferta y de la demanda de vivienda, a la vez que los mayores requerimientos de equipamiento urbano y de servicios públicos que tienen impacto sobre los municipios dentro del área de influencia económica y social metropolitana.

2.3. Ordenamiento territorial y planeación del desarrollo regional y metropolitano

En el juicio de esta Comisión, con la modificación al artículo 25 párrafo tercero de la Constitución Política, en los términos propuestos en la iniciativa, es establecido un criterio pertinente, hasta ahora inédito, al que deba ajustarse la rectoría que ejerce el Estado sobre el desarrollo nacional y, sin duda alguna, necesario para contribuir efectivamente a corregir las disparidades del desarrollo económico y social entre las diversas regiones del país. Tal criterio aplica a las zonas metropolitanas, que ejercen influencia económica y social sobre el territorio del estado que la contiene y, en seis casos, de varios estados.

Las modificaciones al artículo 26 párrafo segundo se consideran igualmente pertinentes y apropiadas, así como las más relevantes en el conjunto de las modificaciones y adiciones propuestas en la iniciativa, porque establecen la planeación del desarrollo regional y del desarrollo metropolitano como sendos niveles del sistema nacional de planeación democrática del desarrollo nacional. La innovación comprende otorgar el carácter de estratégico de largo plazo a ese tipo de planeación y hacerla compatible con la perspectiva de desarrollo nacional, a la vez que hacer vinculante la congruencia que deban guardar los planes municipales de desarrollo urbano con la planeación metropolitana y, en su caso regional del desarrollo.

Tales modificaciones son consistentes con las que se propone hacer a los artículos 25 y 27, en la medida en que el desarrollo nacional debe ser equilibrado y sustentable para las regiones del país, y su consecuencia última debe ser contribuir a generar condiciones de equidad social entre la población nacional, a partir de la rectoría que ejerza el Estado y mediante la concurrencia de la Federación y los estados y municipios, que desde su respectivo ámbito de competencia deberán concertar la participación de los sectores social y privado de la sociedad.

Comisión de Puntos Constitucionales

Con la modificación al artículo 27 párrafo tercero se especifica la potestad de la Nación, asegurada por el Estado mexicano, para imponer las modalidades que dicte el interés público a la ocupación, el uso y el aprovechamiento de los recursos sobre el territorio metropolitano. Con ello se contribuye a hacer efectiva la responsabilidad pública y social respecto del suelo en las ciudades y zonas metropolitanas, con lo cual se fortalece la garantía a un desarrollo equilibrado y sustentable y, al mismo tiempo, orientado a la consolidación y el crecimiento ordenado de las ciudades, las zonas metropolitanas y las regiones del país. La ley secundaria deberá proveer al cumplimiento por lo dispuesto en las modificaciones y adiciones propuestas.

2.4. Adecuación de la legislación secundaria a nivel nacional

En congruencia con esa última modificación, la correspondiente al artículo 73 fracción XXIX-C y XXIX-D de la Constitución Política es, a juicio de esta Comisión, pertinente por cuanto permite, en el primer caso, especificar la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de asentamientos humanos, al incorporar como parámetros de esa materia el componente urbano y la habitabilidad asociada al mismo, en la medida en que es en las ciudades, en especial en las zonas metropolitanas, en donde el ordenamiento territorial resulta decisivo para asegurar el desarrollo equilibrado y sustentable, así como en donde las condiciones de habitabilidad dependen en mayor medida de las características de la vivienda producida y disponible. En tanto que, en el segundo caso, se establece la planeación regional como un componente de la planeación del desarrollo nacional, lo que resulta en especificar la facultad que en virtud de esa fracción XXIX-D se otorga al Congreso de la Unión

Cabe señalar que, para esta Comisión, las modificaciones propuestas al artículo 73 de la Constitución, no significan “ampliar” la facultad del Congreso, tal como se afirma en la iniciativa, sino precizarla; especificación que resulta congruente con las demás modificaciones propuestas en la iniciativa.

Ambas modificaciones permitirán asegurar las adecuaciones que las entidades federativas deban hacer a su respectiva legislación, a partir de un criterio común y homologado para todas ellas. Es claro el beneficio que con ello se consigue, a la luz de

Comisión de Puntos Constitucionales

la heterogeneidad, fragmentación y dispersión de la normatividad aplicable, entre municipios y entre entidades federativas.

2.5. Concurrencia de estados, municipios y el Distrito Federal al ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo urbano, metropolitano y regional.

Con las modificaciones, por un lado, a la fracción V inciso a) y c) y, por el otro, con las adiciones de un párrafo cuarto a la fracción III, que implica recorrer el cuarto a quinto párrafo, y de un párrafo segundo a la fracción VI del artículo 115 de la Constitución Política, se establece por primera vez la regulación y la planeación del desarrollo en zonas metropolitanas con carácter vinculante, de manera conjunta y coordinada entre municipios metropolitanos y el estado respectivo y, en el caso de las conformadas en territorio de dos o más entidades federativas, con la concurrencia de la Federación. La ley secundaria determinará las maneras en que sean regulados ambos aspectos y supuestos. Esta Comisión considera pertinentes y atingentes las modificaciones y adiciones indicadas, en la medida en que, por un lado, serán distinguidas de la regulación y planeación del desarrollo de las áreas de conurbación y, por el otro lado, asegurarán que los planes municipales de desarrollo urbano guarden la debida congruencia con los planes metropolitanos y regionales, a la vez que garantizan que los municipios participan directamente en la formulación de los mismos.

Debe destacarse, en el conjunto de las medidas señaladas, lo conveniente que resulta establecer la especialización de la planeación metropolitana y regional, por lo cual esta Comisión considera plausible que su formulación esté a cargo de organismos públicos, coordinados conjuntamente por estados y municipios metropolitanos, en la medida en que su objeto queda claramente especificado, concierne exclusivamente a la materia metropolitana, tal como se propone con la adición de un párrafo cuarto al artículo 115 fracción III.

La adición de un segundo párrafo al artículo 115 fracción VI es congruente con la disposición contenida en la fracción vigente, relativa a la regulación de las conurbaciones en territorio de dos o más entidades federativas, a la que se agrega la regulación y planeación del desarrollo de las zonas metropolitanas, en territorio también de dos o más entidades federativas; en este caso la legislación secundaria proveerá al

Comisión de Puntos Constitucionales

cumplimiento de la disposición constitucional en comento. Es deseable, desde todo punto de vista, que esas funciones sean convenidas entre la Federación, los estados y los municipios correspondientes a la zona metropolitana, así como que tal concertación y coordinación comprenda la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos de orden metropolitano.

Por eso, esta Comisión valora como pertinente la modificación del artículo 116 fracción VII párrafo segundo, así como consistente con la adición anteriormente comentada, al facultar a los estados para convenir entre ellos, no solamente con la Federación y con sus respectivos municipios, la ejecución y operación de de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario, lo cual es más factible cuando se trata de zonas metropolitanas y regiones.

Esta Comisión considera procedentes las modificaciones propuestas al artículo 122, por un lado al apartado C Base Primera inciso j) para establecer que la facultad de la Asamblea Legislativa para legislar en materia de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano sea ejercida de conformidad a las leyes aplicables; ello se justifica porque a diferencia de los estados el territorio completo de esa entidad federativa forma parte de la zona metropolitana del Valle de México. La misma consideración le merece a esta Comisión la modificación propuesta al mismo precepto constitucional en su Base Quinta apartado G para agregar la zona metropolitana como ámbito adicional a la conurbación cuyo desarrollo deba ser regulado y planeado, conjunta y coordinadamente con la Federación y los estados limítrofes.

Es convicción de esta Comisión que en virtud de las modificaciones y adiciones planteadas en la iniciativa, se establecen, por primera vez en México, las bases generales para regular, de manera adecuada, el ordenamiento territorial de las zonas metropolitanas, a partir de una planeación conjunta y coordinada de su desarrollo, con estricto respeto a la distribución federal de las competencias, a la soberanía de los estados y la autonomía del Municipio, al distinguirse entre zonas metropolitanas en territorio de una misma entidad federativa y aquellas conformadas en dos o más de ellas.

A la vez, se consolidan postulados fundamentales, tales como el "derecho a la ciudad",

Comisión de Puntos Constitucionales

el derecho a vivienda adecuada y el derecho a participar en los procesos de planeación urbana, metropolitana y regional. Se instituye la planeación del desarrollo metropolitano y la correspondiente al desarrollo de las regiones del país, con la especificidad requerida debido a su respectiva naturaleza y peculiaridades, como elementos componentes del desarrollo económico y social de la nación, cuyo alcance trasciende la jurisdicción de los municipios y la jurisdicción de los estados, respectivamente y que, por consiguiente, suponen la concurrencia de la Federación, del Distrito Federal y de los estados y municipios cuyo territorio forma parte de la zona metropolitana o la región del país de que se trate.

Al elevar a rango constitucional la función de ordenar los asentamientos humanos y las actividades de la sociedad sobre el territorio metropolitano y de las regiones del país, se contribuye a garantizar una coordinación intergubernamental efectiva y consistente en el tiempo, no obstante la extracción partidista de la autoridad electa o la temporalidad del mandato en el cargo. Con ello, adicionalmente se induce que los estados y municipios y el Distrito Federal comprometan recursos hacendarios propios para el fomento de las capacidades productivas y la competitividad económica, la generación de oportunidades de inversión, empleo y bienestar social y la corrección de las desigualdades entre sectores sociales de la población y de las disparidades del desarrollo entre regiones.

III. Precedentes legislativos y ventajas de la iniciativa objeto de opinión

Esta Comisión tuvo a la vista los resultados del análisis comparativo entre iniciativas presentadas ante el Congreso federal, relativas a la materia de regulación y planificación del desarrollo metropolitano.

Se encontró que con motivaciones y objetivos similares, a pesar de las notorias diferencias en cuanto al alcance de las modificaciones propuestas, hay plena coincidencia entre los respectivos iniciadores, no obstante tener extracción partidista distinta, acerca de la necesidad de elevar a rango constitucional la materia concerniente a la regulación y planificación del desarrollo metropolitano. Desde 2004 hasta 2009 se han presentado 33 iniciativas legislativas en materia de coordinación y gestión pública metropolitana, de las cuales 16 corresponden a reformas constitucionales y 17 a leyes

Comisión de Puntos Constitucionales

secundarias (éstas últimas en casi igual proporción en cuanto al origen del iniciador, 8 por parte de diputados y 9 por parte de senadores).

Todas difieren en la concepción del desarrollo metropolitano, mismo que no es definido como materia en la respectiva exposición de motivos. No obstante, el común denominador entre aquellas que conciernen a la Constitución federal consiste, por un lado, en el carácter parcial de las modificaciones propuestas; en razón de que tratan solamente algún aspecto del desarrollo metropolitano, y, por otro lado, en que no se hace diferencia alguna entre conurbaciones y zonas metropolitanas, es decir se omite reconocer la especificidad de la materia metropolitana, en tanto que una especie del desarrollo económico y social y un género distinto del desarrollo urbano, distinto al correspondiente a la conurbación. En el criterio de esta Comisión es indispensable tener en cuenta tal especificidad, cuyo reconocimiento justifica entonces las modificaciones a la Constitución, virtud que está presente en la iniciativa respecto de la cual se opina.

La mayor parte de las iniciativas se construyen a algún aspecto de la materia, ya sea el establecimiento de entidades públicas administrativas para la gestión gubernamental de servicios públicos metropolitanos, para hacer vinculante que estados y municipios convengan la prestación de los mismos, para crear instancias públicas u organismos que se hagan cargo de la planeación del desarrollo metropolitano y, la mayor parte de ellas, para fortalecer la participación del municipio en esa función.

Del conjunto de iniciativas presentadas, en opinión de esta Comisión la más relevante es la presentada el 21 de enero de 2009, en razón del enfoque y la coherencia de las modificaciones constitucionales propuestas. Por eso, esta Comisión revisó y analizó la opinión que emitió este mismo órgano con relación a dicha iniciativa al término de la pasada LX Legislatura, misma que envió el 23 de abril de 2009 a la Comisión de Puntos Constitucionales.

Esta Comisión concluyó que, comparativamente, la iniciativa respecto de la cual se emite la presente opinión presenta propuestas con mayor alcance, por cuanto no se limita a instituir la figura de zona metropolitana sino además las bases mínimas a que deba sujetarse la regulación de su desarrollo en la legislación federal secundaria y a través de la legislación de las entidades federativas.

Comisión de Puntos Constitucionales

Es en esa orientación que la iniciativa respecto de la que se opina tiene notorias ventajas sobre las demás iniciativas presentadas con similar objeto y en la misma materia. Por una parte, porque introduce el desarrollo metropolitano como un objeto de regulación jurídica, de planeación administrativa intergubernamental y de concertación entre los sectores público, social y privado, de manera congruente con las diversas disposiciones constitucionales que conciernen a la ocupación, el aprovechamiento y el ordenamiento de los asentamientos humanos sobre el territorio nacional, así como con relación a las bases de organización política y administrativa de los estados y del Distrito Federal, de conformidad al sistema federal del Estado mexicano.

Cabe señalar que esa congruencia queda manifiesta a partir de aplicar los principios de la dogmática jurídica. Es así porque se entiende que tanto la regulación de la ocupación del territorio, como el uso y el aprovechamiento de los recursos públicos y naturales corresponde al Estado, con independencia del tipo de asentamientos humanos de que se trate, rural y urbano, y de las especies de corresponden a cada género. El desarrollo metropolitano es un tipo de desarrollo urbano distinto a la conurbación y al desarrollo regional, y todos ellos deben guardar la debida congruencia y contribuir con el desarrollo nacional. La Nación tiene potestad para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, de manera que pueda asegurarse que el desarrollo metropolitano deba tener lugar de manera sustentable, justa y equitativa, en beneficio de toda la población y con independencia de la contribución que cada persona pueda hacer.

Otra ventaja consiste en que son integrados, por otra parte, los diversos aspectos considerados en otras iniciativas precedentes. La integración es consistente con el principio constitucional de distribución de competencias. Por eso, si bien la naturaleza de la materia metropolitana es distinta a la correspondiente al desarrollo de las conurbaciones y al desarrollo de las regiones del país, el principio toral de concurrencia se mantiene invariablemente en los dos niveles en que se distribuyen las competencias en nuestro sistema federal de gobierno. La Federación concurre cuando se trata de zonas metropolitanas en territorio de dos o más entidades federativas, supuesto en el que está comprendido el Distrito Federal, así como concurre el municipio y el estado cuando el territorio metropolitano esté delimitado como parte de y dentro de su respectivo territorio.

Comisión de Puntos Constitucionales

Es así que en estricto respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía administrativa del Municipio, las modificaciones propuestas permiten hacer responsables, por consiguiente, a los estados y municipios para regular y planear, conjuntamente y de manera coordinada, el desarrollo metropolitano que les concierne y afecta, con lo cual se contribuye a instaurar el ordenamiento territorial metropolitano y la planeación metropolitana como tareas obligatorias en cuyo financiamiento y ejecución deban participar los municipios metropolitanos, así como a asegurar que los planes municipales de zonificación y de desarrollo urbano sean formulados en términos de guardar la debida congruencia con la regulación y planeación del desarrollo de la zona metropolitana de la cual forman parte, a partir de la consideración de que en México las zonas metropolitanas constituyen la especie del desarrollo económico y social de mayor jerarquía del sistema nacional urbano y que siete de cada diez mexicanos se asientan en centros urbanos de población o territorio urbanizado.

Ahora bien, esas ventajas pueden ser mejor apreciadas al tener en cuenta que, en nuestro país, los escasos esfuerzos de planeación gubernamental del desarrollo metropolitano conllevan, en los hechos, la necesaria coordinación de acciones entre diferentes ramos de la administración pública, por cuanto el funcionamiento económico y social del entorno metropolitano concierne, depende y es alterado tanto por la demanda agregada y la capacidad instalada de infraestructuras y equipamientos urbanos, como por la suma de esfuerzos y recursos, las economías de escala y los ahorros conseguidos en la prestación de servicios públicos, que son consecuencia de la colaboración entre municipios y entre ellos y el estado respectivo. Es así en razón de que la demanda y oferta de bienes públicos en un municipio afecta a otro u otros, y viceversa, en tanto que todos los municipios metropolitanos pueden resultar beneficiados cuando son convenidos y ejecutados proyectos y obras con alcance e impacto efectivamente metropolitano.

Esta Comisión no omitió considerar el impacto presupuestario que pudiera estar implicado por la aplicación de las modificaciones propuestas. Al respecto concluyó que éste no es en modo alguno considerable, en razón de que todas las entidades federativas, así como la mayor parte de los municipios urbanos con población superior a 50 mil habitantes, ya disponen actualmente de alguna dependencia o entidad pública de

Comisión de Puntos Constitucionales

su respectiva administración pública, encargada del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la planeación del desarrollo de los centros urbanos de población, misma que puede hacerse cargo, con adaptaciones mínimas, del desarrollo metropolitano; de la misma manera ocurre en el caso del desarrollo regional, cuya planeación corresponde a la Federación, con la debida concurrencia, desde el ámbito de su respectiva competencia, con los estados de la república y el Distrito Federal. En cualquier caso el impacto presupuestario dependerá del grado de especialización de los servidores públicos encargados de esa función y las tareas correlativas.

Lo mismo puede afirmarse para el caso de los Congresos de los estados, en los cuales el desarrollo de la legislación puede ser encargado, en principio, al órgano legislativo que tiene asignada la materia de competencia correspondiente al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y/o al desarrollo urbano, siempre y cuando se otorgue al desarrollo metropolitano un tratamiento diferenciado, o bien a aquella instancia legislativa que se ocupe del desarrollo regional. Cabe advertir al respecto que hay una clara tendencia a diferenciar la materia del desarrollo metropolitano de la correspondiente al desarrollo urbano, tal como lo revela la existencia de comisión legislativa en materia metropolitana en algunos Congresos estatales y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Para esta Comisión no debe ser omitido el antecedente del origen y la motivación de la iniciativa respecto de la cual se opina, por cuanto da cuenta de las razones para avalar la atinencia de las propuestas que contiene y, en ese sentido, representa una ventaja adicional ante otras iniciativas presentadas en el Congreso federal. En cumplimiento del acuerdo aprobado, el 11 de febrero de 2010, por el Senado, cinco Comisiones de esta Cámara de Diputados fueron convocadas a sumarse a otras cinco de la colegisladora para integrar, conjuntamente, la denominada "Mesa Interparlamentaria para la adecuación del marco jurídico en materia metropolitana". Este mecanismo de colaboración interinstitucional del Congreso, instalado en mayo de ese año, ha permitido una discusión a fondo, plural e incluyente, de las propuestas de adecuación, considerando el punto de vista de los funcionarios y diputados de las entidades federativas, representantes de los sectores privado y social de la sociedad, mediante los foros de análisis organizados en las regiones norte, sur, occidente y centro del país, en octubre de ese mismo año.

Comisión de Puntos Constitucionales

La Mesa ha hecho propicio compartir un diagnóstico y una perspectiva común, lo que favoreció los acuerdos y auspició que la iniciativa respecto de la que se emite opinión, devenga de un amplio consenso y que la Comisión que dictamina pueda disponer de los elementos técnicos, políticos, económicos y sociales mediante el estudio anexo que forma parte integrante de esta Opinión. En el marco de ese mecanismo y como otro de los resultados del trabajo desarrollado, el 14 de diciembre de 2010 se presentó ante el Pleno del Senado de la república, una iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenación del Territorio, que guarda la debida congruencia con la reforma constitucional propuesta por la iniciativa respecto de la cual aquí se opina.

IV. Elementos adicionales para ilustrar el criterio de la dictaminadora

Para esta Comisión no debe perderse de vista que en México se ha afirmado la tendencia a la urbanización de naturaleza metropolitana. La conformación, crecimiento y proliferación de zonas metropolitanas son procesos que si bien recientes, desde una perspectiva histórica, ciertamente tienen lugar a un ritmo notoriamente acelerado. Debido a los patrones de urbanización que, desde la segunda mitad del siglo pasado a la fecha, se observan en México, el desarrollo de las zonas metropolitanas afecta de manera decisiva el desarrollo nacional, además de que concierne a una proporción considerable de la población total del país. Se reconoce que se trata de una especie de desarrollo de naturaleza económica y social, con características diferentes a las de otras especies del desarrollo urbano, incluidas las conurbaciones. Por eso se justifica definir el desarrollo metropolitano como una materia de regulación jurídica, con una especificidad propia, distinta de la relativa a la conurbación y de jerarquía superior en el conjunto del sistema urbano nacional. Por consiguiente, las adecuaciones requieren ser de orden constitucional.

Un diagnóstico en profundidad permite identificar “vacíos” en la legislación en la materia, derivados a juicio de esta Comisión del predominio de una perspectiva del desarrollo nacional y un enfoque del desarrollo urbano que equiparan y asimilan la materia metropolitana a la relativa a las conurbaciones, que ciertamente ha sido el principal aunque no el único criterio de delimitación.

Comisión de Puntos Constitucionales

Habría que tomar en cuenta que a la fecha solamente tres entidades federativas (Distrito Federal, Colima e Hidalgo) del país cuentan con ley especializada en materia metropolitana y solamente en tres de ellas (Distrito Federal, Jalisco y México) es regulado con cierta especificidad la materia dentro de la ley en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano. Tal como ocurre a la legislación federal, en tres entidades federativas se define y hace referencia al término “zona metropolitana”, pero no se establece regulación alguna al objeto que designa dentro del respectivo ordenamiento. En la legislación de la mayor parte de las entidades la zona metropolitana es asimilada y subsumida por el área de conurbación.

Por otra parte, atendiendo a la evolución de tales patrones de urbanización en México, cada vez es más claro que las zonas metropolitanas funcionan como sistemas complejos que integran o articulan asentamientos humanos y centros de población de diverso tipo, con más de una ciudad central, no solamente aquella que conforma la conurbación más antigua, cada una con su respectiva área periférica sobre la que ejerce influencia económica y urbana, en la cual coexisten centros de población con desigual nivel de urbanización y dinámica económica. Esa es una de las razones por la cual se afirma el postulado de que aunque toda zona metropolitana supone, en principio y en su origen, la constitución de un área de conurbación, real o potencial, no toda conurbación real o potencial constituye una zona metropolitana, entendiendo por potencial la tendencia de crecimiento o expansión urbana. De modo que la integración económica y la influencia recíproca en el desarrollo económico y social entre municipios han llevado, en creciente medida, a establecer esos aspectos como otro criterio de delimitación, de manera que es cada vez más atendible al momento de delimitar una zona metropolitana.

Al Legislador no debe pasar inadvertido, en este punto, que la mayor parte de conurbaciones o áreas de conurbación que han dado origen a una zona metropolitana están situadas en territorio de una misma entidad federativa. Esa es una de las razones que hacen obsoleta la reforma constitucional, aprobada hace 27 años, para regular solamente las conurbaciones en territorio de dos o más entidades federativas, seis de las cuales evolucionaron hasta ser delimitadas actualmente como zonas metropolitanas, incluida la más grande del país (la del Valle de México), una en cada región del país.

Comisión de Puntos Constitucionales

La cuestión radica, por tanto, en el reconocimiento de estas premisas de base a partir de las cuales se pueden determinar los requerimientos, tanto en el ámbito de la legislación como en el de la administración pública, que deben ser subsanados con el propósito de atender a la especificidad y complejidad del desarrollo metropolitano en el país.

En ese marco se explica que las dos iniciativas que mayor consenso pueden detentar, a partir de la pluralidad de sus subscriptores, por un lado compartan la visión del desarrollo metropolitano como la especie superior del desarrollo urbano, distinta a la relativa a las conurbaciones y, por otro lado, estén motivadas en común por la finalidad de elevar a rango constitucional el reconocimiento de la especificidad normativa que requiere la regulación del desarrollo metropolitano, cuyo desarrollo es derivado hacia la legislación secundaria en la materia, tanto federal como local.

Actualmente se dispone de mayor información que antes, así como de una metodología institucional, con la suficiente adecuación de acuerdo con los especialistas en ese campo, para una mejor delimitación de las zonas metropolitanas. Los resultados de la investigación científica sustentan la tesis relativa a la diferenciación y especificidad del desarrollo metropolitano respecto del desarrollo urbano y del regional, así como una clara tendencia a compartir el criterio de que las zonas metropolitanas requieren de un tratamiento institucional especializado, para cuya atención se requiere de una efectiva gestión pública de alcance metropolitano, basada en la colaboración y coordinación entre municipios, entre éstos y el gobierno estatal, así como entre las entidades federativas y el gobierno federal.

Ese criterio compartido se constató y reafirmó también en los diversos foros de análisis y discusión, con participación de representantes de los sectores público, social y privado, en seminarios con participación de especialistas y gremios profesionales en urbanismo y desarrollo regional, organismos públicos locales de planeación urbana y asociaciones municipales, así como mediante reuniones de trabajo con autoridades estatales y municipales, con motivo de las propuestas para asignación de Fondo Metropolitano con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Esta Comisión concluye que las modificaciones y adiciones propuestas en la iniciativa

Comisión de Puntos Constitucionales

son todas ellas pertinentes y adecuadas, por la consistencia de cada una con respecto al objeto y materia de regulación normativa, así como en virtud de la congruencia que guardan entre ellas y con el contexto normativo constitucional en que se inscriben. Las disposiciones constitucionales propuestas están articuladas entre los componentes dogmáticos y orgánicos de la norma suprema. Al especificar y reorientar el significado de derechos sociales fundamentales, en lo que corresponde a la habitabilidad en un entorno urbano apropiado para todo mexicano, correlativamente se establecen obligaciones para los tres niveles de gobierno, cuyo cumplimiento necesariamente debe ser conjunto y coordinado, por lo que corresponde al ordenamiento de los asentamientos humanos sobre el territorio nacional.

Las modificaciones y adiciones propuestas especifican la debida congruencia que deben guardar entre sí la planeación del desarrollo urbano municipal, la planeación del desarrollo metropolitano y la planeación del desarrollo en las regiones del país, con respecto a la planeación del desarrollo nacional. Todos estos niveles son interdependientes y es la coherencia y consistencia de la relación entre ellos lo que asegura que la rectoría del Estado sobre el desarrollo económico y social, sea ejercida en términos de integralidad y sustentabilidad, que fortalezca la soberanía de la nación y que permita el acceso al empleo, una distribución justa del ingreso y la riqueza y corregir las disparidades del desarrollo entre las regiones del país. Se ha dado cuenta ya del papel estratégico que desempeñan las zonas metropolitanas, tanto en el desarrollo del estado y de la región en que se ubican y en el desarrollo nacional.

Al introducir al nivel constitucional el desarrollo metropolitano se reconoce la especificidad que tiene como objeto de regulación, se establece un criterio normativo para acometer su planeación y que ésta sea obligatoria para los estados y municipios que formen parte de una zona metropolitana, cuyos requerimientos son indiscutiblemente distintos a los que se plantean en las áreas de conurbación. En ese sentido, las modificaciones y adiciones propuestas favorecen y hacen propicia la necesaria homologación de criterios normativos respecto a la materia de regulación y planeación del desarrollo metropolitano.

En el contexto actual, es indudable que el reconocimiento de la zona metropolitana, como objeto distinto de regulación del desarrollo, tanto de la región como de la conurbación, sea ésta en territorio de una o de dos o más entidades federativas, representa un avance en sí mismo pues contribuye a que el Estado disponga de una

Comisión de Puntos Constitucionales

mayor capacidad, eficacia y adecuación para ejercer la rectoría económica y la orientación de un desarrollo equilibrado y sustentable en la nación.

Ese reconocimiento en la Constitución Política de la nación permitirá que los estados y municipios y el Distrito Federal se hagan cargo y sean responsables, desde su respectivo ámbito de competencia, de manera coordinada y conjunta, de ordenar el desarrollo urbano metropolitano sobre el territorio, con la especificidad que su planeación requiere, es decir a partir de una perspectiva que considera la influencia ejercida por la zona metropolitana en su área más amplia de influencia, así como de un enfoque transversal u horizontal entre ramos de la administración pública. Hasta ahora la perspectiva ha sido asimilar la zona metropolitana a la conurbación, su planeación es vertical y la coordinación con los municipios se constriñe a obras públicas y depende de que la Federación transfiera recursos presupuestarios a los estados.

Con las modificaciones y adiciones propuestas se asienta la determinación del Estado para actuar y planear el desarrollo al nivel de la región, de la zona metropolitana y de la zona de conurbación, lo que contribuye a subsanar las deficiencias indicadas, mismas que han tenido como consecuencia que la planeación y la coordinación sean hasta ahora voluntarias, sean conducidas con criterios heterogéneos y un horizonte temporal de corto plazo.

Para esta Comisión no pasó desapercibido que una reforma constitucional comporta una grave responsabilidad en cuanto a la pertinencia y atinencia de las propuestas. A partir de la premisa de que la planeación del desarrollo metropolitano depende de la coordinación intergubernamental y, por tanto, define la gestión pública integrada hacia ese ámbito territorial, esta Comisión revisó la legislación vigente en la materia y en la administración pública de las entidades federativas, lo que permitió identificar inercias y sinergias institucionales en cuanto al tratamiento de la cuestión metropolitana y que indican de qué manera ha sido tratada.

Al revisar las leyes vigentes en materia de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano en las entidades federativas, esta Comisión pudo constatar más similitudes que diferencias en cuanto a las disposiciones establecidas en esas materias en cada entidad. De esa evaluación pudo concluirse que la materia metropolitana ha sido incorporada en

Comisión de Puntos Constitucionales

diversa medida, en todos los casos asimilada al tratamiento otorgado a las conurbaciones, dentro del mismo territorio estatal y en territorio de dos o más entidades federativas, y que se registran diferencias en cuanto a la concentración o desconcentración administrativa del ejercicio de las facultades que el ejecutivo estatal tiene en la materia, destacando la tendencia general a crear organismos de apoyo o auxiliares de la administración pública centralizada de la entidad correspondiente, para desconcentrar tareas relativas a la ordenación territorial y la planeación del desarrollo metropolitano, en todos los casos a cargo del sector desarrollo urbano, tanto de la administración pública federal como de la administración pública de cada entidad federativa y la de los municipios.

La urbanización metropolitana implica problemas y requerimientos distintos y más complejos, tanto en términos de funcionamiento urbano y ordenamiento territorial, así como de la orientación y el fomento del desarrollo económico, la promoción de productividad y competitividad y la generación del bienestar social en estas unidades territoriales y sus zonas de influencia.

Por tanto hay razones de especialización de la política pública en materia de ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio y del desarrollo urbano, que ponen de relieve la pertinencia y justificación de establecer el desarrollo metropolitano como una materia diferenciada dentro de la de orden más general que concierne al desarrollo nacional.

La gestión pública metropolitana es de carácter concurrente, intermunicipal y supramunicipal y, en algunos casos, interestatal; su principal atributo es, por consiguiente, el ejercicio de una planeación transversal entre sectores de la administración pública municipal y estatal, en la medida en que el desarrollo metropolitano compromete la interrelación, así como el funcionamiento, entre infraestructuras, equipamiento urbano y prestación de servicios públicos de varios municipios, con heterogéneos niveles de desarrollo, capacidad institucional y generación de recursos de financiamiento, lo que repercute en el funcionamiento global de la zona metropolitana que conforman.

Comisión de Puntos Constitucionales

La regulación y planeación del desarrollo metropolitano supone e implica, en consecuencia, una gestión pública metropolitana en dos planos o niveles, el relativo a zonas metropolitanas conformadas y delimitadas en territorio de una misma entidad federativa y aquellas en territorio de dos o más entidades.

En opinión de esta Comisión, ciertamente es necesario concebir al desarrollo metropolitano como una realidad de naturaleza y dimensión distinta a la relativa a una mera conurbación de gran tamaño. Esta Comisión reconoce, asimismo, que aunque la conformación de la mayor parte de las zonas metropolitanas del país tenga origen en alguna conurbación, su evolución y desarrollo tiene lugar a partir de la influencia que los diversos centros de población ejercen entre sí, en cuanto al funcionamiento urbano, a los requerimientos comunes de infraestructura y equipamiento y a la interdependencia de las actividades económicas, en ecosistemas compartidos a lo largo de un territorio que rebasa, en todos los casos, los límites territoriales del municipio y, en algunos casos, los de una entidad federativa.

Para esta Comisión la cuestión a resolver en la materia concierne a cómo inducir no sólo una regulación y planeación, sino también una gestión pública y esquemas de financiamiento para el desarrollo metropolitano, con base en la coordinación intergubernamental e intermunicipal, que sean congruentes con la descentralización de la vida nacional, la diversidad y heterogeneidad de las zonas metropolitanas y que garantice el respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía del Municipio.

En ese orden de ideas, se identificó como principal reto establecer a la zona metropolitana como territorio de acción pública concurrente, y como principal problema conseguir que las autoridades locales se coordinen entre sí, indistintamente de su extracción partidista, sobre la base de una planeación estratégica de largo plazo y una gestión pública integrada, para elevar la eficacia y estar en condiciones de atender requerimientos y resolver problemas urbanos comunes, complejos y que con frecuencia rebasan las capacidades institucionales y recursos públicos disponibles de los Municipios.

Esa coordinación ha dependido, hasta ahora, de la voluntad política de las autoridades

Comisión de Puntos Constitucionales

y, ciertamente, registra falta de continuidad y está sujeta a la alternancia política en el ámbito local, dificultades añadidas a las representadas por las diferencias entre la temporalidad del mandato en el Municipio y la legislatura y el ejecutivo estatal, lo cual ha llevado a poner el énfasis en la inducción de la coordinación intergubernamental y en el enfoque transversal entre sectores de la administración pública en el ámbito local.

El marco legal no obliga, pero tampoco contribuye, a actuar en el ámbito metropolitano y limita el potencial de una gestión pública integrada, cuya regulación en la legislación local puede encontrar trabas en caso de no reconocerse el ámbito metropolitano distinto del de la conurbación. Por eso, es necesario en primer término otorgar estatuto jurídico al ámbito metropolitano, en segundo término inducir que en cada entidad se determine la distribución de competencias y atribuciones exclusivas y concurrentes para los ejecutivos estatales y los municipios, así como los mecanismos e instrumentos de coordinación, asignación de funciones, ejecución de acciones, evaluación de resultados y corrección de desviaciones del desarrollo metropolitano óptimo.

En opinión de esta Comisión, la mejor manera para conseguir esa inducción supone, por una parte, la determinación jurídica del ámbito de competencia metropolitano, cuya adscripción como ámbito territorial distinguido en sus dos modalidades posibles, dentro de una misma o en dos o más entidades federativas, eliminaría la tensión y desafección que impone a la autoridad municipal actuar o no con otra autoridad en un ámbito que rebasa los límites territoriales de su jurisdicción política y administrativa, sin que se trate necesariamente de una conurbación, sino de una zona metropolitana conformada a partir de la mutua influencia y dependencia entre municipios que no están físicamente unidos pero que forman parte de ella.

Debe tenerse en cuenta que los Ayuntamientos desempeñan un papel clave en el desarrollo metropolitano, y que aunque las facultades otorgadas al Municipio se han fortalecido en los últimos años, impelen a las autoridades locales a restringir su visión del desarrollo al que tenga lugar exclusivamente en la jurisdicción territorial política y administrativa del Municipio y, en algunos casos, a desentenderse de la responsabilidad compartida respecto del desarrollo metropolitano cuando éste no corresponde a una conurbación.

Comisión de Puntos Constitucionales

Por eso la atinencia de las modificaciones y adiciones propuestas en la iniciativa, que se distingue respecto de las precedentes en el hecho de que establece, con claridad y precisión, la diferencia entre zona metropolitana y zona de conurbación y entre una y otra en territorio de una misma entidad federativa y en territorio de dos o más entidades federativas, de lo cual deriva un principio general, sólido y orientador, para el adecuado tratamiento de la regulación y planeación de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano en el ámbito territorial metropolitano. Con base en ese principio, las entidades federativas deberán adecuar la legislación respectiva en la materia, y en conjunto a la larga eso permitirá homologar las bases normativas en el país.

La coordinación intergubernamental, la planeación del desarrollo y la gestión pública a escala metropolitana son funciones y tareas que han dependido de la voluntad política de colaboración, concertación y coordinación por parte de las autoridades de distinto nivel y con frecuencia de extracción partidista distinta. Ese hecho es, a juicio de esta Comisión, lo que ha motivado que las iniciativas precedentes a la que es objeto de esta Opinión, se hayan enfocado a la cuestión relativa al establecimiento de instancias de coordinación intergubernamental y en la prestación de los servicios públicos.

Tal como ha sido expuesto, sin embargo, el desarrollo metropolitano comprende más que eso y requiere de medidas con mayor alcance. Es necesario que sean formuladas políticas públicas de Estado, un andamiaje institucional que permita operar transversalmente entre sectores de la administración pública en sus diversos ámbitos, así como una eficaz concurrencia y concertación entre los sectores público, social y privado.

Las experiencias de colaboración y coordinación para el desarrollo urbano son discontinuas, no generalizadas y carecen de incentivos institucionales, ante una más plural composición partidista de gobiernos locales y el impedimento legal de reelección inmediata. Esa situación se acentúa porque los gobiernos locales no destinan recursos suficientes para la gestión pública metropolitana.

Por eso se ha concluido que el reto fundamental radica en inducir una gestión pública metropolitana; que la mejor manera de organizar dicha gestión, en un sistema federal, es a través de la coordinación intergubernamental y que el mejor mecanismo para

Comisión de Puntos Constitucionales

asegurar ésta última es establecer la planeación del desarrollo metropolitano como un componente diferenciado del sistema de planeación del desarrollo federal y estatal, con respecto del cual los planes municipales de desarrollo urbano deban guardar la debida congruencia. El objetivo de las modificaciones y adiciones propuestas es que los gobiernos locales se hagan cargo de la gestión pública de alcance metropolitano, de la regulación jurídica, la planeación y el financiamiento del desarrollo metropolitano, a partir de la concertación entre Ayuntamientos y el ejecutivo estatal respectivo, sin necesidad de establecer una autoridad intermedia.

Para esta Comisión la cuestión sustantiva y relevante en materia de regulación del desarrollo metropolitano, en las condiciones actuales del país, consiste en inducir que la legislación local asegure, por una parte, la debida congruencia entre la planeación y administración de la zonificación del suelo en territorio municipal y los planes de desarrollo urbano de la entidad federativa correspondiente y, por otra parte, en que asegure asimismo la debida congruencia entre los planes de desarrollo urbano de los municipios comprendidos en territorio metropolitano, no sólo en las zonas de conurbación, sino aquellos que forman parte de una zona metropolitana delimitada en el territorio de una entidad federativa.

En México la regulación jurídica en materia metropolitana es insuficiente y no responde a las necesidades y los requerimientos para establecer la planeación, la coordinación interinstitucional entre distintos niveles de gobierno y el fomento de un desarrollo metropolitano ordenado y sustentable. El desarrollo metropolitano supone y requiere: a) leyes y políticas públicas intersectoriales que vinculen varios ramos y materias de competencia; b) planeación y ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la actividad económica de indole intermunicipal; c) coordinación intergubernamental y concertación con los sectores privado y social para asegurar que el funcionamiento urbano y económico de la zona sea sustentable y socialmente equilibrado; d) financiamiento público e inversión pública, y privada, para aprovechar las ventajas de infraestructura, equipamiento, servicios, frente a otro tipo de ciudades y urbanizaciones.

El reto es cómo determinar, de común acuerdo, la creación de reservas conjuntas, la zonificación de usos de suelo, la administración conjunta de servicios, de tal manera que las entidades federativas puedan aprovechar las ventajas derivadas de la

Comisión de Puntos Constitucionales

competitividad económica de la zona metropolitana que se conforma en su respectivo territorio, la integración de cadenas productivas y de mercados, y el incremento de la oferta habitacional, de empleo y de oportunidades de una mejor calidad de vida urbana en el territorio metropolitano.

La nación requiere del marco jurídico nacional, instituciones y políticas públicas que permitan al sector público concertar con los sectores privado y social, en dónde ubicar qué tipo de actividades económicas, hacia dónde alentar nuevos centros de población y reubicar otros, en dónde impedir asentamientos o restringir actividades, qué áreas y recursos preservar en cada caso y, sin duda, cómo evitar que, por necesidad de la gente, corrupción de líderes políticos o ineptitud de autoridades, tengamos zonas metropolitanas desahuciadas, inundadas, sucias, con altos costos de mantenimiento, movilidad urbana y habitabilidad, con tarifas públicas desventajosas, con expulsión o desplazamientos forzados de la población de menor ingreso hacia cinturones de marginación en áreas periféricas

En la adecuación del marco jurídico deberá tomarse en cuenta que debemos remover los obstáculos derivados de la extracción partidista, la dependencia de los gobiernos locales respecto al financiamiento federal y asegurar que la planeación sea continua y consistente en el tiempo, con independencia del término del mandato de gobierno y la eventual alternancia partidista.

Las modificaciones y adiciones propuestas en la iniciativa están inspiradas en una visión federalista y un enfoque político descentralizado, que concibe en la coordinación intergubernamental y la asociación intermunicipal la clave para el fomento de un desarrollo metropolitano equitativo y sustentable, basado en la planeación especializada y la concertación del sector público con los sectores social y privado, como vía para ordenarlo en el territorio de cada entidad y en el de dos o más de ellas. Desde ese punto de vista, se justifican los cambios en la norma suprema para otorgar a la participación del municipio el lugar que le corresponde en la planeación del desarrollo metropolitano y, a la vez, para hacer al municipio responsable conjuntamente con el estado respectivo de la ejecución de planes, del ordenamiento territorial y de la gestión pública conjunta de los servicios públicos metropolitanos.

Comisión de Puntos Constitucionales

Sobre esas bases, esta Comisión considera que es necesaria la reforma constitucional para establecer el desarrollo metropolitano como una materia de competencia diferenciada del desarrollo urbano, un territorio distinto de la conurbación y cuya regulación y planeación comprende, entre otros, los siguientes aspectos: economía urbana, desarrollo regional, infraestructura, desarrollo inmobiliario y vivienda, transporte y movilidad urbana, seguridad y medio ambiente. Por eso es necesaria asimismo una nueva ley general en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y regulación del desarrollo urbano, así como reformas sustantivas a la ley en materia de planeación y a otras leyes secundarias, en congruencia con las modificaciones y adiciones propuestas en la iniciativa objeto de la presente opinión.

Por lo expuesto, esta Comisión de Desarrollo Metropolitano acordó emitir la siguiente:

OPINION

Las motivaciones de la iniciativa y las propuestas de modificación contenidas en el decreto propuesto se justifican plenamente, son pertinentes y atingentes, guardan coherencia interna entre sí y congruencia jurídica con respecto a la norma suprema que afectan, de tal manera que permiten establecer las bases generales a que deba ajustarse la legislación secundaria, de la Federación y de las entidades federativas, en materia de regulación y planeación del desarrollo metropolitano y regional en la nación.

COMISIÓN DEL DISTRITO FEDERAL.

“CONSIDERACIONES

Las metrópolis ya no se estructuran a partir de una centralidad única. Ahora, se constituyen en formas multi-nucleares de organización que presentan una gran movilidad de personas que afectan no sólo al medio ambiente, sino también a las estructuras sociales, económicas y territoriales.

Estos cambios demandan una planeación nacional que tome en cuenta las relaciones estatales y municipales, que impulse el desarrollo con una visión

Comisión de Puntos Constitucionales

metropolitana y que articule los programas de los distintos órdenes de gobierno. Esta situación es apremiante en una zona metropolitana como la del Valle de México que es la más grande e importante del país y que presenta una realidad –como otras ciudades del mundo- en donde se encuentran los procesos siguientes: crisis de vivienda y servicios urbanos, una persistente desigualdad social, pobreza urbana y fenómenos de exclusión social.

a) La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)

El Distrito Federal ha experimentado un proceso de crecimiento sin precedentes. Es la entidad más pequeña de la República Mexicana con sólo el 0.1 por ciento del total del territorio nacional, pero es la segunda más poblada con 8.7 millones de personas (8.4 por ciento de la población nacional), lo que la convierte en una de las ciudades más densamente pobladas en el mundo con 5 mil 896 habitantes por kilómetro cuadrado.

El crecimiento poblacional que tuvo la ciudad por más de cuatro décadas impidió que quedara circunscrita al territorio del Distrito Federal. Poco a poco, los municipios limítrofes del Estado de México generaron una conurbación física con las 16 delegaciones de la capital, situación que se generó por los desarrollos industriales y por la ocupación irregular en municipios como Ecatepec, Netzahualcóyotl y Valle de Chalco, así como en Xochimilco, Tlalpan y Magdalena Contreras. Es decir, la mancha urbana se fue expandiendo de manera fragmentada y desarticulada en toda la periferia sin una orientación sustentada en criterios técnicos.¹

Esta tendencia está a punto de colapsar la ZMVM en diversas materias, tanto por el peligro en que se encuentra la riqueza forestal y el medio ambiente en general, como por caos vial y la sustentabilidad futura del desarrollo de estas

¹ La superficie urbanizada de la ZMVM en 1950 era de 700 km²; en 1970 de 1,000 km²; en 1990 aumentó a 1,500 km²; y se calcula que en el año 2000 era de 1,800 km².

Comisión de Puntos Constitucionales

*urbes.*²

Conscientes de estos problemas, los gobiernos que forman la ZMVM han diseñado diversas instancias de coordinación para dar solución a los problemas metropolitanos. Por ejemplo, entre 1994 y 1995 se crearon cuatro Comisiones Metropolitanas: de Transporte y Vialidad (COMETRAVI), de Agua y Drenaje (CADAM), de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (COMSP y PJ) y de Asentamientos Humanos (COMETAH). Posteriormente, en 1996 se impulsó una reforma al artículo 122 constitucional para modificar el estatus jurídico y político de la capital.

En dicha reforma se incluyó un apartado que pretendía sentar las bases de una coordinación institucional más eficaz entre las distintas autoridades. El texto del artículo 122 –que hoy continúa en vigor– establece la facultad que tienen los gobiernos municipales, estatales, federal y del Distrito Federal para crear comisiones metropolitanas que ejecuten acciones en las zonas conurbadas respecto a las siguientes materias: asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; y seguridad pública.

Con sustento en este marco regulatorio, en marzo de 1998 se elaboró el Programa de Ordenación e la Zona Metropolitana del Valle de México y se creó la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana.³ Estas medidas tenían como propósito fortalecer la coordinación bilateral entre el Estado de México y el Distrito Federal a fin de coordinar, evaluar y dar seguimiento a los planes, programas, proyectos y acciones conjuntamente acordados. Sin embargo, los intentos resultaron inocuos. Baste decir que desde su instalación y hasta finales de 2000 la Comisión no sólo se reunió en tres ocasiones, mientras que en los siguientes 5 años los respectivos gobernantes nunca se reunieron para

² De acuerdo con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en el Distrito Federal se estima una deforestación promedio anual entre 240 y 500 hectáreas por tala clandestina, incendios forestales, ocupación irregular y cambios de uso de suelo, lo que altera la biodiversidad y la recarga de agua.

³ El 23 de marzo de 1998, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el convenio para la creación de la Comisión Ejecutiva de la Coordinación Metropolitana.

Comisión de Puntos Constitucionales

coordinar la agenda metropolitana, situación que se debió a que los acuerdos no tenían carácter vinculatorio para las partes.⁴

Fue hasta octubre de 2005 que se reinstalaron formalmente los trabajos de la Comisión Ejecutiva como un compromiso de los gobiernos locales para trabajar en la eliminación de los rezagos en materia de transporte, agua potable, seguridad pública, justicia, entre otras. Además, atentos a que el número de transacciones comerciales, el flujo de bienes y servicios y la cantidad de relaciones laborales entre los municipios mexiquenses y las delegaciones son de mayor envergadura que los que se presentan dentro de sus propias jurisdicciones, las autoridades intentaron unir esfuerzos y recursos para atender de manera conjunta los problemas comunes.

Tres años después, el Estado de Hidalgo se incorporó a la Comisión Ejecutiva para impulsar el desarrollo de la región; motivo por el cual, en diciembre de 2008 se creó la Coordinación de Desarrollo Metropolitano de dicha entidad a fin de promover el desarrollo de las áreas metropolitanas en las que se encuentra inserta. Actualmente, la ZMVM es el área formada por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios del Estado de México y 29 del Estado de Hidalgo.⁵

Sin embargo, el fenómeno metropolitano no puede limitarse a lo anterior, ya que en los últimos años se ha observado un crecimiento demográfico y una expansión física en el entorno regional de la ZMVM. Esto significa que la conurbación está rebasando los límites propios de la cuenca para expandirse primordialmente a las zonas metropolitanas de Toluca, Pachuca y Cuernavaca, conformando el fenómeno denominado "megalopolización".⁶ De hecho, con datos de 2005 se estima que esta zona concentra más de 23 millones de habitantes en 138 municipios de seis entidades federativas, con lo que se sitúa

⁴ Herrejón Caballero, Laura Elena, Los retos de la Coordinación Metropolitana, Boletín Metròpoli/2025, Año 1 No. 2, febrero 2006.

⁵ El 17 de junio de 2008, el Distrito Federal, el Estado de México y el Estado de Hidalgo emitieron la Primera Declaratoria de Ampliación del Ámbito Territorial de Planeación y Estudio de la Zona Metropolitana del Valle de México, a partir de la cual esta zona quedó comprendida como se ha especificado. La declaratoria se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 18 de agosto de 2008.

⁶ Términos como "megalópolis" o "ciudad-región" no son de recién cuño, como erróneamente se cree. Se popularizaron en los años sesenta, pero se utilizaron muy poco de manera institucional. Por esta razón, creemos conveniente utilizar el término de "metropoliz" como se hace en la iniciativa que se comenta.

Comisión de Puntos Constitucionales

como la segunda región más poblada del mundo, detrás de la ciudad de Tokio con 3605 millones de habitantes.

b) Limitaciones de la coordinación metropolitana

En la ZMVM se avizora una urbanización descontrolada e insustentable. Desde hace más de tres décadas, esta zona ha sido rebasada por una realidad que se caracteriza por el crecimiento de la desigualdad social, así como por la privatización de los beneficios del desarrollo urbano y la socialización de sus costos. Las causas de este patrón las encontramos en dos fenómenos principalmente: “el primero, la estrategia gubernamental de ‘dejar hacer, dejar pasar’ que ha caracterizado a la ocupación del territorio con muy baja eficacia de la planeación urbana ante la incapacidad de la población de bajos ingresos para incorporarse al mercado formal del suelo, por la ausencia de opciones legales a su alcance; la segunda, la preeminencia del negocio inmobiliario- individual, empresarial e incluso gubernamental- y el ejercicio de derechos, mas no obligaciones en relación a la propiedad por encima de las necesidades comunitarias y ambientales de la metrópoli”.⁷

Esta problemática ha sido reconocida por el gobierno capitalino en su Programa General de Desarrollo Urbano, en el cual se afirma que “durante décadas han predominado los intereses económicos, de grupos y particulares sin contar con políticas públicas de suelo urbano”.

A ello se suman las siguientes carencias que son evidentes en la actual estructura de coordinación en la ZMVM:

- 1. La concurrencia y coordinación de las autoridades gubernamentales ha sido voluntaria, esporádica y no ha logrado su institucionalización. Además, no hay*

⁷ Una visión para la Zona Metropolitana del Valle de México, Metrópoli 2025 Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, A.C., abril 2006.

Comisión de Puntos Constitucionales

instrumentos jurídicos adecuados para sancionar el incumplimiento de los gobiernos.

Como se mencionó previamente, los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana se tuvieron que refrendar y ratificar en 2005 después de un largo periodo en que las autoridades del Estado de México y el Distrito Federal desatendieron estos temas. A partir de entonces se reactivaron las Comisiones Metropolitanas y se celebraron convenios de coordinación en temas diversos para: elaborar el Programa de Corredores Metropolitanos, realizar el estudio para resolver la vialidad de las zonas poniente y norte del Distrito Federal, y desarrollar la encuesta de Origen y Destino de los viajes de los residentes del Área Metropolitana del Valle de México 2007.

A pesar de sus esfuerzos, las comisiones carecen de poder de decisión y de capacidad ejecutiva, limitándose a brindar consulta a los gobiernos estatales sin ser órganos especializados. Tampoco cuentan con capacidad para hacer efectiva la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de los proyectos metropolitanos.

- 2. El fondo Metropolitano no ha cumplido con su función porque, paradójicamente, carece de visión metropolitana.*

En el ejercicio fiscal 2006, los recursos asignados al Fondo Metropolitano ascendieron a la cantidad de mil millones de pesos, mientras que para 2007 se autorizaron tres mil millones por la Cámara de Diputados (montos a los que se sumarían las aportaciones de los gobiernos estatales). Aunque en un inicio esto se vio como un avance importante, se han encontrado obstáculos durante la implementación: a) para determinar las obras a realizarse, se lleva a cabo “un proceso de consenso y priorización por parte de las Secretarías de Finanzas” y no por algún organismo especializado en temas metropolitanos,⁸ y b) algunas

⁸ Cfr. *Fondo Metropolitano 2007 y 2008*, Gobierno del Estado de México. Disponible en: http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/sedement/comision_ejecutiva

Comisión de Puntos Constitucionales

obras han presentado retrasos de hasta 10 meses (como el distribuidor vial Chimalhuacán y el paso a desnivel en Carlos Echánove). Estas circunstancias dan cuenta que en el gasto no se ha privilegiado una planeación estratégica.

- 3. No hay legislación ni normatividad urbanística compatible. Lo que sí hay son decisiones locales y desarticuladas.*

Aunque el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México se publicó en 1998, los gobiernos estatales no lo tomaron en cuenta para elaborar sus programas generales de desarrollo y, en consecuencia, tampoco lo hicieron los municipios ni las delegaciones políticas. Esto es importante considerando que el Programa de Ordenación tenía como propósito fundamental establecer los recursos generales de acción para definir la estrategia de ordenación territorial en el Valle de México.

Lo anterior ha derivado en la adopción de políticas aisladas por parte de las diversas autoridades, obstaculizando el desarrollo armónico, productivo y sustentable de la metrópoli. Conscientes de esto, los gobiernos del Estado de México y el Distrito Federal han impulsado el funcionamiento de un Grupo Jurídico para la Homologación del Marco Legal y Normativo, pero sin alcanzar resultados contundentes.

- 4. La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana no cuenta con una estructura propia de planeación, ejecución y evaluación. De hecho, las entidades que forman la ZMVM han creado instituciones que velan por los temas metropolitanos pero sólo al interior de sus jurisdicciones. En este sentido, en 2001 se creó la Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Estado de México, facultada para coordinar y dirigir los trabajos de las dependencias estatales en las Comisiones Metropolitanas. Por su parte, el gobierno capitalino facultó al Coordinador General de Programas Metropolitanos para acordar con*

Comisión de Puntos Constitucionales

el Secretario de Gobierno el despacho de los asuntos que guardan relación con los gobiernos de las entidades federativas colindantes con el Distrito Federal. En tanto que el Estado de Hidalgo creó en 2008 la Coordinación de Desarrollo Metropolitano para los mismos fines.

Dentro de las atribuciones de la Comisión Ejecutiva se encuentran: acordar la realización de programas de investigación y desarrollo tecnológico; aprobar la integración de grupos de trabajo de carácter metropolitano; proponer a las respectivas legislaturas reformas y adiciones a la normatividad en asuntos que son de su competencia; definir los mecanismos para el financiamiento conjunto de las políticas, planes, proyectos, programas y acciones cuya realización acuerde la Comisión; entre otras que son meramente consultivas.

- 5. En realidad, ninguna autoridad es responsable del desarrollo de la metrópoli. En primer lugar, debido a que el fenómeno metropolitano no existe en nuestra Carta Magna y, en segundo lugar, porque su atención se deja al arbitrio y a la buena voluntad de los gobernantes en turno. En otras palabras, "nadie piensa, estudia o diseña la metrópoli dl presenta y del futuro, porque nadie es realmente responsable de ello".*

Esto implica que temas tan relevantes como seguridad pública, medio ambiente, transporte y uso de suelo no sean abordados desde una visión metropolitana, sino a través de múltiples propuestas parciales que tienen como común denominador la desarticulación y el protagonismo.

La ZMVM ha sido, es y seguirá siendo el principal centro económico, político, cultural y social de nuestro país. Por ello, la Comisión del Distrito Federal considera necesario fortalecer las relaciones intergubernamentales e intermunicipales de esta zona, asumiendo que la visión metropolitana es fundamental para elevar su competitividad y reducir las desigualdades sociales y la segregación.

Urge una función integrada de todas las autoridades que permita planear y

Comisión de Puntos Constitucionales

ejecutar un proyecto de largo plazo para la ZMVM. Se requieren mecanismos de gobernanza (como la participación efectiva de la sociedad) y el establecimiento de coordinaciones obligatorias que cuenten con los recursos necesarios para su ejecución, procurando un desarrollo sustentable que ofrezca condiciones habitabilidad a toda la población.

En síntesis, coincidimos con la iniciativa en que “la situación ha llegado a extremos tales que resulta fundamental revisar las formas de gobernar y las instituciones públicas que son responsables del desarrollo de la metrópoli”.

c) Particulares

1. La reforma al artículo 73 constitucional que presentan los promoventes es en el sentido siguiente:

Artículo 73. ...

I. a XXIX-B. ...

*XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios, **así como del Distrito Federal**, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, **desarrollo metropolitano, derecho a la ciudad, y vivienda**, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo sexto del artículo 4° y párrafos tercero del artículo 27 de esta Constitución.*

*XXIX-D. 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 planeación del desarrollo nacional y regional, económico y social, a que se refieren los artículos 25 y 26 de esta Constitución**, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;*

Los integrantes de esta comisión consideramos necesaria la inclusión de los órganos político administrativo del Distrito Federal en la redacción de las

Comisión de Puntos Constitucionales

citadas fracciones. Lo anterior, en virtud de que las delegaciones políticas son entes cuya actuación es fundamental para la articulación de las acciones metropolitanas. En el mismo tenor, juzgamos imprescindible incluir al Distrito Federal en la fracción XXIX-D.

Reiteramos que la ZMVM es la más importante del país, motivo por el cual no es entendible que tanto el distrito Federal como sus delegaciones queden relegados de la legislación que, eventualmente, expedirá el Congreso de la Unión en materia de planeación y desarrollo metropolitano.

Asimismo, estimamos necesario especificar en la fracción XXIX-C que la legislación deberá abordar el tema de la vivienda enfatizando la sustentabilidad, lo que es congruente con las modificaciones propuestas en el párrafo sexto del artículo 4° y en el artículo 25, a fin de minimizar el impacto ambiental de las construcciones sobre el ambiente natural y sobre los habitantes.

2. Por cuanto hace a la reforma propuesta al artículo 122 constitucional, la misma es en el sentido siguiente:

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A y B. ...

Comisión de Puntos Constitucionales

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. a IV. ...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) a i) ...

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal; de conformidad con las leyes aplicables.

k) a o)...

BASE SEGUNDA A BASE QUINTA...

D. a F. ...

*G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de estas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas y metropolitanas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracciones III, V y VI de esta constitución, en materia **planeación territorial** de los*

Comisión de Puntos Constitucionales

*asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas, **integrantes del Consejo Metropolitano**, en las que concurren y participan **las demarcaciones territoriales y municipios, así como representantes de la sociedad**, con apego a sus leyes.*

Los integrantes de la Comisión del Distrito Federal estimamos conveniente que la Asamblea Legislativa legisle en lo relativo a las materias señaladas en el inciso j) con apego a lo que señalen las leyes que emite el Congreso de la Unión.

Aunque podría argumentarse que la precisión agregada al final del inciso j) no es necesaria porque se encuentra implícita en la reforma al artículo 73, se considera oportuno recordar a la Asamblea Legislativa que las leyes en temas como desarrollo urbano, uso del suelo, presentación del medio ambiente, vivienda, construcciones y edificaciones vías públicas, tránsito y estacionamientos, tendrán que obedecer a intereses metropolitanos, a una estrategia intermunicipales, y no a intereses locales o coyunturales.

Por otro lado, consideramos que la inclusión del término "metropolitanas" al inciso G es acorde con el resto de las propuestas contenidas en la iniciativa. En el mismo tenor, estamos de acuerdo en que la coordinación de los tres órdenes de gobierno se realice de conformidad con lo dispuesto en las fracciones III, V, VI del artículo 155. Sin embargo, la remisión a la fracción II de dicho artículo debe ser acotada, es decir, debe hacer alusión estrictamente al párrafo cuarto del inciso i).

Lo anterior, en virtud de que fracción III también comprende las funciones y los servicios públicos que están a cargo de los municipios, mismos que difieren de las atribuciones que corresponden a los órganos político administrativos

Comisión de Puntos Constitucionales

(como lo referente a la seguridad pública). Del mismo modo, se sugiere acortar la referencia a la fracción V a fin de señalar que a las delegaciones políticas únicamente les serán aplicables los incisos a) y c) de la misma.

Por último, los integrantes de esta Comisión advertimos que la redacción del inciso G solo abre la posibilidad para que las autoridades “puedan” suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas sin obligarlas a ello. De quedar el texto propuesto, no se cumpliría con una de las finalidades de la iniciativa, que es precisamente obligar a los tres órdenes de gobierno a regular los temas metropolitanos, lo que además iría en contrasentido con lo propuesto en el artículo 155, lo cual no tiene una redacción facultativa sino imperativa.⁹

De no modificarse la redacción, es imprescriptible que la Comisión Dictaminadora tome en cuenta que la ZMVM tiene una peculiaridad respecto a las demás metrópolis del país, ya que en él coexisten los ámbitos federal y local; razón por la cual, se sugiere incluir el principio pro federatio, es decir, que en caso de no logarse los consensos entre los órdenes de gobierno, especialmente para el caso de que no lograse los consensos entre los órdenes de gobierno, especialmente para el caso de que no se logre unidad de criterios en temas cuya resolución no puede diferirse porque causarían perjuicios a la población (como protección civil, recursos hidrológicos, medio ambiente y seguridad pública), se otorgue preeminencia al orden federal para que sea éste el que dicte lo conducente a fin de asegurar el funcionamiento de los poderes federales y de los órganos autónomos constitucionales que tiene sede en el Distrito Federal. Esto se encontraría en consonancia con el tratamiento administrativo especial que en otros países se otorga a ciudades-estado o a distrito federales como es el caso de Hong-Kong, Singapur, Seúl, Viena y Brasilia.

⁹ Para ilustrar lo anterior, a continuación los párrafos que se proponen reformar al artículo 115:

- “en el caso de los municipio cuyo territorio forme parte de una zona metropolitana, las autoridades municipales, en coordinación con las estatales y federales, **deberán crear** de manera conjunta y coordinada organismos públicos cuyo objeto sea la planeación, financiamiento y ejecución, de planes, programas, funciones y servicios

Comisión de Puntos Constitucionales

En caso de que se atiendan las consideraciones anteriores, las modificaciones constitucionales cumplirán cabalidad con el espíritu de la iniciativa en comento, lo que afectará favorablemente al Distrito Federal en los términos siguientes:

- a) Los órganos político administrativos estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano delegacionales, en estricta congruencia con los planes estatales, regionales y metropolitanos.*
- b) De manera conjunta y coordinada, las autoridades estatales, municipales y federales, así como los delegados y el Jefe de Gobierno, estarán obligados a crear un organismo público cuyo objeto sea la planeación, el financiamiento y la ejecución de planes, programas, funciones y servicios públicos para el otorgamiento territorial y el desarrollo sustentable de la zona metropolitana.*
- c) Las delegaciones políticas participaran, en la coordinación con el Gobierno Federal, el Jefe de Gobierno y los gobiernos estatales, en la formulación y aprobación de los planes regionales y metropolitanos, conforme a los cuales se dará la ordenación y regulación del desarrollo urbano en sus jurisdicciones.*
- d) En la elaboración de las delegaciones, con las cuales de deberán convertir los mecanismos permanentes para su gestión, operación y evolución. A este respecto, cabe precisar que debido a la reforma presupuesta al artículo 26, la planeación no solo deberá ser democrática, si no participativa, integral y de largo plazo.*
- e) En materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública; las delegaciones, los municipios, el jefe de Gobierno, los gobernadores y la federación deberán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.*

Finalmente:

No escapa a esta Comisión que durante la constitución del organismo

Comisión de Puntos Constitucionales

metropolitano a que alude el inciso b) anterior y durante la elaboración del programa de desarrollo respectivo podría presentarse un conflicto sobre el número de municipios que integran la ZMVM. Como señalamos en los apartados previos, el número de municipios que forman esta zona metropolitana ha variado con el paso de los años. En un inicio, únicamente contemplan las 16 delegaciones y los 18 municipios del Estado de México, después se integró Tizayuca y se elevó el número de municipios mexiquenses a 59 ; finalmente, en 2008 se incorporaron 28 municipios más que del Estado de Hidalgo.

De este modo, tomando en cuenta los límites de la ZMVM han variado sistemáticamente y que el número de los integrantes varía según la institución de donde se toman los datos (INEGI, SEDESOL, CONAPO, Comisión Ejecutiva de Desarrollo Metropolitano, etcétera), los integrantes de la Comisión del Distrito Federal recomendamos la inclusión de un párrafo en el cual se determine el ente público que definirá con base en criterios técnicos las localidades que formarán parte de la metrópoli.

Con los cambios propuestos a las fracciones III y V del artículo 122, los integrantes de esta Comisión estimamos que la fracción VI es repetitiva. En caso de que la dictaminadora estime pertinente dejarla, sugerimos cambiar la frase "con apego a la ley federal de la materia" por "con apego a las leyes que expida el Congreso de la Unión", o bien, "de conformidad con las leyes aplicables".

Por lo expuesto y fundado, los integrantes de la Comisión del Distrito Federal abajo firmantes emitimos la siguiente:

V. OPINIÓN

1. En palabras de Jordi Borja y Manuel Castells¹⁰, las megaciudades son algo más que aglomeraciones territoriales de seres humanos, pues articulan la economía global, conectan las redes informacionales y concentran el poder

¹⁰ Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información, United Nations for Human Settlements, Taurus,

Comisión de Puntos Constitucionales

mundial. Al mismo tiempo, son receptáculos de inmensos sectores de la población que se encuentran marginados y carecen de los servicios públicos básicos.

2. La metrópoli no puede reducirse a la figura de la conurbación, ya que es una realidad territorial, económica, cultural y urbana mucho más compleja. La ZMVM, al igual que las demás zonas metropolitanas tiene que lidiar con cuatro procesos de naturaleza diferente: la crisis de vivienda y servicios urbanos, la persistente y creciente desigualdad social en las grandes ciudades, la pobreza urbana y los fenómenos de exclusión social.

3. Coincidimos con los iniciantes en que el marco legal vigente es insuficiente para asegurar la planeación y la coordinación de índole metropolitana, razón por la cual no hay instituciones ni organismos públicos con facultades ejecutivas que fomenten el desarrollo metropolitano sustentable.

4. La realidad metropolitana constata que los legisladores, en sintonía con las recomendaciones de innumerables especialistas, debemos adoptar acciones como las siguientes: reconocer y elevar a rango constitucional la figura de las zonas metropolitanas; actualizar el marco jurídico-político para dotar a las autoridades correspondientes de los mecanismos, los recursos y las instituciones que hagan posible la ejecución de acciones estructuradas, mediante una coordinación obligatoria que esté sujeta al escrutinio de la ciudadanía; y asegurar que las adecuaciones normativas contemplen mecanismos de participación ciudadana, tanto en la toma de decisiones como en el seguimiento y la evaluación de programas y proyectos.

5. Es necesaria la institucionalización de los mecanismos de coordinación entre los municipios, las delegaciones, los estados, el Distrito Federal y la federación, pues sólo de esta manera la atención de los temas metropolitanos no dependerá de la buena voluntad de los gobernantes ni estará sujeta a los vaivenes políticos, transformando así la gestión del espacio metropolitano.

Por todo lo anteriormente expuesto, los integrantes de la Comisión del Distrito Federal coincidimos en la necesidad de modificar las normas constitucionales

Comisión de Puntos Constitucionales

en materia de desarrollo metropolitano a fin de cumplir con el objetivo de toda política urbana, es decir, "hacer ciudad". Esto significa que se dotará a la ZMVM de un proyecto de desarrollo económico que combinará la competitividad, la sustentabilidad y la cohesión social, con el propósito de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.¹¹

A pesar de que hemos considerado atinada la finalidad de las reformas propuestas, no omitimos señalar que en el seno de este Órgano Legislativo se está llevando a cabo un riguroso estudio de los temas que comprenderá la reforma política del Distrito Federal, la cual incluye como uno de los temas torales el fenómeno metropolitano¹². Por ello, manifestamos que en caso de aprobarse la reforma política antes que la iniciativa de mérito, el tema metropolitano seguirá los mismos principios que las propuestas para las demás entidades federativas en los términos aquí expresados. De lo contrario, expresamos que en la aprobación de la iniciativa de mérito no se pueden soslayar enmiendas como las propuestas para la ZMVM que es la más grande del país."

En este contexto, la Comisión de Puntos Constitucionales hace suyo el contenido de las Opiniones antes transcritas, porque en ellas se contiene parte importante del espíritu del presente dictamen, pues aborda de forma sistemática las deficiencias del marco jurídico vigente en materia metropolitana, y técnicamente considera la pertinencia y justificación de las modificaciones y adiciones que se proponen en este dictamen, en concordancia con la iniciativa de los diputados y senadores integrantes de los

¹¹ *Op. Cit.* Local y Global

¹² Cabe recordar que la última iniciativa en materia de reforma política del Distrito Federal se presentó el 15 de febrero de 2011 por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

diversos Grupos Parlamentarios de la LXI Legislatura participantes en la Mesa Interparlamentaria para la adecuación del marco jurídico federal en materia metropolitana. En dichos instrumentos se plantean la necesidad de reformar: el párrafo tercero del artículo 25; el párrafo segundo del apartado A del artículo 26; el párrafo tercero del artículo 27; la fracción XXIX-D del artículo 73; los incisos a) y c) de la fracción V, el primer párrafo de la fracción VI del artículo 115; el párrafo segundo de la fracción VII del artículo 116; el inciso j), de la fracción V, de la Base Primera, del Apartado, y su apartado G del artículo 122; y se adiciona: un párrafo cuarto al inciso i) de la fracción III, recorriéndose en el orden los subsecuentes; y un párrafo segundo a la fracción VI del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con independencia de lo anterior, estas dictaminadoras, para enriquecer el contenido de este dictamen, han coincidido en que es necesario incorporar los conceptos sobre Desarrollo Metropolitano, Federalismo, Niveles de Gobierno y, por su importancia el de Municipio, como sigue:

Desarrollo Metropolitano.

El fenómeno metropolitano se caracteriza por el crecimiento de

grandes ciudades sobre varias unidades político administrativas y, en función de su problemática, requieren de soluciones conjuntas, coordinadas y concurrentes entre las autoridades locales que la comparten.

El desarrollo metropolitano alude a la conformación de una unidad en lo social, lo económico, lo territorial y lo ambiental, ya que así se estructura en el territorio, en su geografía y ambiente y así lo perciben los ciudadanos y sus organizaciones, no así los gobiernos, que actúan sin concierto en las partes que conforman dicha unidad (municipios), por la falta de bases legales y estructuras institucionales que los impulsen, faculten y obliguen a ello.

Actualmente, la mayor proporción de la población urbana del país se concentra en áreas metropolitanas y en estas se concentra la generación del PIB, convirtiéndolas en espacios de la más alta prioridad para el país.

El término desarrollo metropolitano se relaciona con el crecimiento de las zonas metropolitanas. El concepto de zona metropolitana se desarrolló en EU y se aplica a una ciudad 'grande, muy poblada y compleja' cuyos límites rebasan los de la unidad político-administrativa que la contenía originalmente (municipios y

jurisdicciones locales).¹ El vocablo "metrópoli" proviene de las raíces mater, madre, y polis, ciudad. Ello implica que el fenómeno de metropolización responde a las relaciones entre una ciudad central y su influencia en localidades de la región adyacente, que podrían o no estar conurbadas con dicha ciudad central. En consecuencia, el fenómeno metropolitano es parte del desarrollo urbano.

Ahora bien, se entiende como "desarrollo", la condición de vida de una sociedad en la que sus necesidades se satisfacen mediante la utilización racional de los recursos naturales y el acceso con igualdad a las oportunidades y beneficios de las actividades económicas y sociales. En este sentido, el desarrollo metropolitano alude a una urbe capaz de proveer a su población de las condiciones de habitabilidad, bienestar físico y material suficientes para satisfacer de una manera sustentable sus necesidades y proveerle de los bienes y servicios necesarios para garantizar una calidad de vida aceptable dentro de los parámetros reconocidos internacionalmente.

En este sentido, existe un desarrollo en las metrópolis y, un desarrollo de las metrópolis. Los dos son importantes y se vinculan entre sí.

El primero, se refiere al mejoramiento de la calidad de vida de toda su población, la elevación en su capacidad y competencia y el mejoramiento de su educación, salud, nivel de ingresos y felicidad. Implica que no haya una segregación socio-espacial y que se amplíen las posibilidades de elección en todos sentidos.

El segundo, se refiere a un mayor orden urbanístico, una relación armoniosa entre sus usos del suelo; una relación adecuada entre sus actividades económicas y sociales con su infraestructura y medios de transporte; la existencia de esquemas de crecimiento eficientes que se acuerdan socialmente y se cumplen. Además la satisfacción de necesidades esenciales para todos los grupos sociales con relación a suelo servido con infraestructura y equipamientos y con vivienda bien localizada dentro del tejido urbano. Lo anterior con el objeto de establecer medidas para evitar el deterioro del medio ambiente, de la imagen urbana y del patrimonio construido; igualmente, para evitar la segregación y la fragmentación urbana.

En relación a lo antes manifestado, es imperativo entender los conceptos que generan la estructura de gobierno, ello con el objetivo de asegurar que los principios constitucionales, que

fueron establecidos por el constituyente de 1917, no son alterados, sino por el contrario, verificar su fortalecimiento.

Federalismo.

En el Sistema Federal, en verdad existe un poder central y poderes regionales, ya que estas regiones están invocadas en la creación de la voluntad nacional junto con el poder central. El poder central y los poderes regionales en la federación conservan su calidad de Estados Libres y Soberanos.

La Constitución, instituyó tres órdenes subordinados a ella, siendo éstos; la federación, las entidades federativas y los municipios, a las cuales la misma Carta Magna les atribuye sus competencias concretas, bajo la fórmula de que las facultades de la Federación, le son expresamente señaladas y las facultades de las entidades federativas, les son concedidas en todo aquello que no sea reservado a la primera.

Los ámbitos de competencia se determinan en ocasiones bajo la misma tesitura surgiendo en algunos casos de jerarquización, en otra concurrencia y en alguna coordinación.

Niveles de Gobierno.

El Gobierno Federal es un conjunto de órganos e instituciones encargados de dirigir, encausar y materializar los mandatos constitucionales, y de esa manera determina, las relaciones que existen entre los elementos del Estado.

Así los elementos de Gobierno, dependerán del carácter individual del régimen político adoptado, aunque en términos generales, éste responde al esquema de distribución de competencias.

Esto es, que en nuestro Estado Mexicano, se han distribuido las facultades en tres niveles de gobierno, con el fin de posibilitar en mejor medida el cumplimiento de las obligaciones del Estado, siendo estos; Federación, Entidades Federativas y Municipios.

En resumen, la creación de los niveles de gobierno tiene como principal fin asignar tareas, es decir, funciones que derivado de la cercanía con el gobernado y serán distribuidas para un mejor resolver.

Entendiendo lo anterior, se visualiza que de aprobarse la reforma planteada, no se estaría contraviniendo la lógica y la esencia de la existencia de los tres niveles de gobierno federal, en virtud de que no se rompería con la escala jurídica y política establecida en la

Constitución.

Municipio.

La palabra municipio, proviene del latín *municipium* y es la organización política administrativa, que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación; e integra la organización política tripartita del Estado mexicano: Federación, Estados Federados, y Municipios.

El municipio hace su aparición en el escenario histórico del pueblo romano. Allí los pueblos conquistados integraban la comunidad del Estado y estaban sometidos a un régimen similar al de su capital. Tal fue el caso de España en donde también se tuvo marcadas influencias germánicas y mozárabe, luego en la Edad Media, esta institución se proyecta más allá de su naturaleza administrativa para transformarse en un organismo político, con su propia legislación y sus propias autoridades.

Cuando la insurgencia mexicana logró la independencia del país, respecto del reino español, el principal y básico problema que enfrentó fue: si el nuevo Estado debería adoptar el *centralismo* en el cual se había desarrollado durante el Virreinato, o la *descentralización* como sistema político.

Como hemos sabido se decidió por la descentralización, y se optó por conformarse como un Estado Federal, descentralizado, y estructurado con base a los Municipios como cédulas políticas básicas, conformadores de la Federación, como gobierno unificador de las cédulas municipales.

Es indudable que en los tiempos actuales el municipio configura una entidad cabalmente reconocida por el sistema jurídico y sobre la base de una división territorial, dotada de una organización política y administrativa que rige la vida de las agrupaciones individualizadas de las localidades más pequeñas.

En suma, se trata de una organización social política, administrativa popular que está presente tanto en gobiernos federales como en centralistas o monárquicos y que tiene su vigencia, también, tanto en el sistema capitalista como en el socialista.

Luego entonces, el municipio en México, juega un papel muy importante dentro del sistema de competencias del Federalismo. Su débil situación en su desarrollo se provoca a partir de las facultades constitucionales de origen del Gobierno Federal.

Es otras palabras, el Federalismo es una estructura de organización del poder político del Estado; en él, coexisten diversas colectividades políticas autónomas e independientes, que participan para crear un orden jurídico político. Esta organización del poder político estatal condiciona el advenimiento de un orden jurídico global, que tiene aplicación en el poder central así como en las entidades periféricas, a las cuales se les reservan ciertas facultades mientras que al centro corresponden facultades expresas.

En la actualidad no se puede negar que, independientemente de la estructura que adopta el poder político del Estado, el municipio constituye una base indispensable en la organización del Estado contemporáneo que se halla soportado en una comunidad que conserva ciertos grados de autonomía e independencia de tipo administrativo, cultural y político.

México adoptó como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al Municipio Libre, según dispone el artículo 115 de nuestra Constitución Política. Bajo las siguientes bases:

Comisión de Puntos Constitucionales

- 1) Los Estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.
- 2) Los Municipios son la base de toda la división territorial y administrativa de las Entidades Federativas
- 3) El Municipio se gobierna por un Ayuntamiento, el cual surge de una elección popular directa.
- 4) No se admite la existencia de alguna autoridad intermedia entre el Municipio y el gobierno del Estado de la Federación
- 5) Los Municipios tiene personalidad jurídica propia.
- 6) Los Municipios manejan su propio patrimonio, bajo reglas legales.
- 7) Los Ayuntamientos tienen facultades para aprobar: los bandos de policía, buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia dentro de sus jurisdicciones, de acuerdo a las leyes que en materia

municipal expidan las legislaturas de los Estados.

- 8) Tienen a su cargo ciertas funciones y servicios públicos.**
- 9) Los Municipios administrarán libremente su hacienda.**
- 10) La hacienda de los Municipios se forma por rendimientos de bienes que les pertenezcan, y contribuciones e ingresos que determinan las legislaturas de los Estados, de acuerdo al propio artículo 115 Constitucional.**
- 11) La Federación contribuye con participaciones federales que son determinadas en última instancia por las legislaturas de los Estados.**
- 12) Los Municipios tienen algunas facultades para estructurar su desarrollo urbano, uso de suelo y reservas ecológicas.**
- 13) El presidente municipal tiene a su mando a la policía preventiva pero en casos especiales la seguridad, estará a cargo del gobernador estatal.**

No hay duda, que el artículo 115 cuyas reformas que le han sido incorporadas en materia de Municipio, han venido a fortalecer el federalismo en México.

En este tenor, la renovación del Federalismo debe hacer posible que los poderes de la Unión expresen la unidad nacional, con pleno respeto a la pluralidad social y diversidad política de los mexicanos, propiciando el desarrollo integral de la nación, fundado en la suma de regiones prósperas de Estados y Municipios fuertes, en los que se combatan rezagos y se mitiguen contrastes a fin de lograr un México más democrático, equilibrado y justo.

En suma si bien es cierto, en nuestra legislación no existe una definición propiamente del Municipio, también lo es, que sus elementos básicos se encuentran elevados a rango constitucional, los cuales configuran el núcleo esencial y fundamental del mismo.

Para mayor ilustración es pertinente dar cuenta de los criterios emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir las tesis con número de registro 282865 y 292406 que a la letra citan:

MUNICIPIO LIBRE.

Sobre cualesquiera disposiciones que se dicten en los Estados, se encuentra la del artículo 115 constitucional que señala como base de la organización política y administrativa de los mismos Estados, el Municipio Libre.

“AUTONOMIA MUNICIPAL.

Puede ser ampliada por las Legislaturas de los Estados, pero sin contravenir los preceptos relativos de la Constitución.”

Es por ello, y realizando una interpretación sistemática de lo antes manifestado, atendiendo el espíritu del artículo 115 constitucional, sobre la naturaleza jurídica del Municipio y la cercanía a la población, se aprecia que no es justificado eliminar la existencia de la policía perteneciente a tal autoridad.

Es claro que cualquier Reforma Constitucional debe respetar al Municipio como célula básica de nuestra organización política, pero también es claro que el ejercicio de las atribuciones

municipales debe darse en el marco del Pacto Federal a que aluden los artículos 39, 40 y 41 de propia Constitución.

Incluso, la propuesta de reforma constitucional es coincidente con la autonomía municipal, ya que refuerza e impide la existencia de mandos intermedios entre los Estados y los Municipios, tal criterio cobra vida mediante el criterio expresado por nuestro máximo tribunal:

Registro No. 192326

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XI, Febrero de 2000

Página: 509

Tesis: P./J. 10/2000

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE

LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a

Comisión de Puntos Constitucionales

alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.

Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de febrero en curso, aprobó, con el número 10/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de febrero de dos mil.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, junio de 1997, página 343, tesis P./J. 50/97, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. AUTORIDAD INTERMEDIA PROHIBIDA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CARACTERÍSTICAS GENERALES QUE LA IDENTIFICAN."

Un Federalismo responsable y cooperativo, requiere de procesos en dos direcciones, complementarias y paralelas que ayuden a

consolidar los procesos de descentralización y fortalecimiento de los municipios como los principales líderes, gestores y administradores del desarrollo urbano en sus comunidades y crear y consolidar (centralizando) una política nacional, estatal y metropolitana, que comparta destinos comunes y asegure una visión compartida sobre la ocupación y ordenación del territorio.

Resulta claro que la autonomía municipal hace referencia a un poder limitado. Autonomía no es soberanía -y aún este poder tiene sus límites-, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresan los artículos 39 y 40 de la Constitución Política.

Las reformas propuestas tienden a definir con claridad las reglas del juego del sistema federal, en cuanto al ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano, por las siguientes razones:

- a) Se respeta y preserva la autonomía, atribuciones y facultades municipales, pero se articula la acción de los tres órdenes de gobierno de una manera eficaz, en tareas de planeación necesariamente concurrentes y coordinadas.**

- b) En particular, el ordenamiento territorial, equitativo, productivo y sustentable podrá establecerse con la reforma al Artículo 26 Constitucional, otorgará una base firme para impulsar un desarrollo federalista polinuclear, incluyente, productivo y sustentable; mediante el impulso al desarrollo y la autosuficiencia de todos los sistemas urbano-rurales del país.**

- c) Se propone un esfuerzo conjunto y coordinado entre autoridades, para enfrentar el fenómeno con planes metropolitanos elaborados y acordados de manera conjunta y con acciones que permiten estructurar en los grandes sistemas urbanos, la infraestructura de agua, drenaje, movilidad, respeto a los recursos naturales, seguridad entre otras materias de interés metropolitano.**

- d) Establece las bases para una política de Estado, que propicie una planificación integral y sustentable de las metrópolis mexicanas, permitiendo con ello que la coordinación y concurrencia entre gobiernos municipales y de las entidades federativas, sea eficaz, eficiente y efectiva, en la generación de un desarrollo metropolitano.**

e) Al coordinarse los municipios que forman parte de una zona metropolitana de una manera obligatoria, pero con un objetivo común y a partir de un instrumento de planeación urbana acordado y consensuado entre todos los involucrados, las actividades económicas, los servicios, el equipamiento, se distribuirán más equitativamente en su territorio, revirtiendo la segregación y polarización que prevalece en las zonas metropolitanas del país.

En síntesis, la reforma constitucional en estudio, lograría la articulación y armonía entre los tres ámbitos de gobierno en una materia concurrente como la urbana y metropolitana, bajo el principio que dichas materias no son de la exclusiva y excluyente competencia de los municipios, sino que requieren de la participación comprometida y responsable, coincidente pero diferenciada, de las entidades federativas y del gobierno federal, particularmente de su papel en el ordenamiento del territorio.

Toda reforma constitucional no es obra de estudio de gabinete, evidentemente debe atender el contexto social y escuchar los reclamos sociales, los cuales son los que le dan vida y sentido al texto constitucional, ya que cualquier reforma ideada sin ningún sustento verdadero, está condenada a su inobservancia.

Para la presente reforma, no ocurre ello, las estadísticas del fenómeno metropolitano son contundentes y exigen su atención inmediata, por parte de este órgano colegiado, las cuales se explican así:

En las zonas metropolitanas se encuentran 345 municipios de los cuales 251 fueron considerados como municipios centrales, es decir conforman el núcleo de la metrópoli, 94 son considerados como municipios exteriores, es decir que están conurbados funcionalmente dependiendo de la metrópoli, de los cuales 25 se consideraron por distancia, integración funcional y carácter urbano y 69 por planeación y política urbana ya que su fuerte relación con el núcleo metropolitano los influye decisivamente en su desarrollo.

Las Zonas Metropolitanas concentraban en el año 2005 el 56% de la población nacional, el 78.6% de la urbana y el 75% del PIB nacional. Respecto a las tasa de crecimiento demográfico, las zonas metropolitanas crecieron a una tasa media anual de 1.5% en el periodo 2000 al 2005, siendo mayor que la nacional (1%). La superficie de las zonas metropolitanas es de 167 mil 28 Km², que equivalen a 8.5% de la superficie nacional (1 millón 964 mil 375 km²). La Densidad Media de las zonas metropolitanas es de 118.2

hab./ha.

Los miembros de esta Comisión, consideran que de no atenderse la problemática de las zonas metropolitanas, se enfrentarían extremos más graves, con muy altos costos sociales, económicos y ambientales:

1.- Por una parte, la excesiva centralización en una capital de 20 millones de habitantes, con problemas de congestionamiento, contaminación, complejidad administrativa, segregación y la mínima coordinación entre las autoridades que la gobiernan.

2.- Un escenario de más de 190 mil pequeñas localidades rurales, a las que es muy difícil dotar de la infraestructura, equipamientos y servicios urbanos indispensables.

Sumado a esto, México es uno de los países de la OCDE con más graves disparidades regionales y con mayor atraso en la atención a sus zonas metropolitanas. Todo lo anterior se complica, ya que para 2045 se habrán nivelado el crecimiento de la población y las migraciones, por lo que se cuenta con apenas 35 años para aprovechar el dinamismo demográfico y consolidar un patrón territorial más eficiente y equitativo, tomando en cuenta que la

tendencia a la concentración en metrópolis es creciente e irreversible por lo que en ellas se encuentra la gran posibilidad de avanzar en esta materia. Buena parte de los problemas que enfrentan las metrópolis mexicanas (y en general las ciudades) se originan en la ausencia de claridad jurídica y en los sistemas de planificación y administración pública que han marginado a los procesos territoriales en las últimas décadas.

El resultado de este abandono es un conjunto de limitaciones en las ciudades y metrópolis, las cuales no cuentan con instrumentos suficientes para ordenar el crecimiento urbano y la demanda de servicios, vivienda y equipamientos sociales es cada vez más amplia y concentrada en las metrópolis, pero su localización se da sin orden por falta de acuerdos intermunicipales. El resultado, es que las metrópolis crecen de manera dispersa y sin estructura y por ello, el desarrollo urbano es cada día más costoso y la hacienda municipal se muestra con menor capacidad para enfrentarlo.

Todos los problemas que enfrenta el proceso de urbanización-metropolización en México, tienden a agudizarse por la falta de planeación y mecanismos más eficaces de coordinación, por lo que hoy contamos con zonas metropolitanas con municipios o delegaciones centrales, con niveles de desarrollo humano

comparables con los de los países más desarrollados y al mismo tiempo, con municipios periféricos con altas concentraciones de pobreza equiparables con algunas de las ciudades más rezagadas del mundo.

Por ello, se requieren procesos de planeación integral, con instrumentos suficientes para que los recursos se apliquen con mayor racionalidad y beneficien a un mayor número de habitantes. Se requiere que los planes atiendan a principios de equidad, productividad, sustentabilidad y seguridad y esto solo se logrará si estos fenómenos adquieren el reconocimiento en nuestra CARTA MAGNA en la proporción que exige su complejidad actual y las perspectivas a futuro.

IV.- CONCLUSIONES.

De lo anterior, esta Comisión de Puntos Constitucionales llega a las convicciones siguientes:

Primero.- Incorporar a nuestro máximo texto legal el principio de la función social de la propiedad. Dicho principio, ampliamente utilizado en países desarrollados y en buena parte de Latinoamérica, ha tenido dificultades o aplicaciones parciales por

la falta de contundencia de la redacción actual del texto constitucional.

Segundo.- Imponer desde el nivel constitucional la necesidad de un orden, concatenación y efectos de los instrumentos de planeación nacional, estatales y metropolitanos que asegure articulación en el quehacer urbano de los tres niveles de gobierno.

Tercero.- Incluir en nuestra Carta Magna el reconocimiento al fenómeno metropolitano como un tema de relevancia nacional y sustantivo para el desarrollo presente y futuro de la nación, para con ello, poder generar en el marco normativo mexicano, la facultad para legislar con un carácter de Ley General el tema metropolitano y levantar la prohibición a las entidades federativas para asociarse en la solución de problemas comunes relacionados con la materia.

Cuarto.- Dar pie a una profunda reforma urbana que ponga en la agenda nacional esta materia, para impulsar nuevos diseños institucionales e instrumentos de gestión que permitan resolver los problemas del crecimiento desordenado, desigual, segregado, costoso e insustentable de nuestras ciudades.

Quinto.- Fortalecer la planeación territorial del país y con ello, impulsar un desarrollo nacional más incluyente, productivo y sustentable. El fortalecimiento buscado por las reformas, contempla las bases normativas de la planeación.

Sexto.- Recuperar el papel gubernamental en el desarrollo y ordenamiento urbano-metropolitano. Los mecanismos de mercado no resuelven los problemas esenciales del desarrollo en las ciudades y de las metrópolis. Son intrínsecamente inequitativos y, en muchos casos, ineficientes. Se requieren acciones deliberadas, responsables, coordinadas y concertadas, que respondan a diagnósticos y pronósticos correctos; a objetivos compartidos pluralmente; a estrategias que permitan cerrar las brechas entre la realidad y lo que se desea; y a una serie de instrumentos eficaces para transformarla.

Séptimo.- Sentar bases firmes para fortalecer y consolidar las leyes secundarias que se relacionan con el desarrollo territorial nacional: Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Planeación, Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Ley de Vivienda, Ley Agraria, entre otras.

Octavo.- Revitalizar las políticas urbanas, tener mejores ciudades

con mayor calidad de vida, la coordinación entre los niveles de gobierno, la generación de nuevos instrumentos y la democratización y participación de los habitantes de la ciudad.

Por todo lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea de la Cámara de Diputados, el siguiente:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE DESARROLLO METROPOLITANO.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el párrafo tercero del artículo 25; el párrafo segundo del apartado A del artículo 26; el párrafo tercero del artículo 27; la fracción XXIX-D del artículo 73; los incisos a) y c) de la fracción V, el primer párrafo de la fracción VI del artículo 115; el párrafo segundo de la fracción VII del artículo 116; el inciso j), de la fracción V, de la Base Primera, del Apartado C, y su apartado G del artículo 122; **y se adiciona** un párrafo cuarto al inciso i) de la fracción III, recorriéndose en el orden los subsecuentes; y un párrafo segundo a la fracción VI del artículo 115, para quedar como sigue:

Artículo 25....

...

Comisión de Puntos Constitucionales

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan en su conjunto al desarrollo **equilibrado y sustentable de las diferentes regiones que conforman la nación.**

...

...

...

...

...

Artículo 26.

A. ...

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática **y participativa, integral y de largo plazo. Mediante la concurrencia de los tres órdenes de gobierno y la participación de los diversos sectores sociales,** recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo **que impulsará el ordenamiento**

territorial productivo, equitativo y sustentable, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

...

...

B. ...

Artículo 27. ...

...

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, **preservando su función social y estableciendo los derechos y deberes de su uso y aprovechamiento**, así como el de regular, en beneficio social, 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 **y sustentable** del país, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana **y el ordenamiento del territorio**. 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 conservación, mejoramiento, **consolidación** y crecimiento de **las regiones, zonas metropolitanas** y centros de población, **así como la fundación de**

estos últimos; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico **en el medio rural y urbano;** 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.

...

...

...

...

...

...

I. a XX. ...

Artículo 73. ...

I. a XXIX-C. ...

XXIX-D. 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 planeación del desarrollo nacional y regional, económico y social, a que se

refieren los artículos 25 y 26 de esta Constitución, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

XXIX-E a XXX...

Artículo 115. ...

I. y II. ...

III. ...

a) a h) ...

i) ...

...

...

En el caso de municipios cuyo territorio forme parte de una zona metropolitana, sus ayuntamientos en coordinación con las autoridades estatales y federales, en el ámbito de sus atribuciones, deberán crear de manera conjunta y coordinada organismos públicos cuyo objeto sea la planeación, financiamiento y ejecución, de planes, programas, funciones y servicios públicos para el ordenamiento territorial y el desarrollo sustentable en el espacio que comprenda dicha zona, en los temas y materias metropolitanas.

...

IV. ...

Comisión de Puntos Constitucionales

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, **en estricta congruencia con los planes estatales, regionales y metropolitanos;**

b) ...

c) Participar, **en coordinación con el Gobierno Federal y el de las entidades federativas,** en la formulación **y aprobación** de los planes regionales **y metropolitanos, conforme a los cuales se dará la ordenación y regulación del desarrollo urbano y rural en sus jurisdicciones. En los términos de la ley general de la materia,** cuando la federación o **las entidades federativas** elaboren proyectos de desarrollo regional o metropolitano deberán asegurar la participación de los municipios y la sociedad, **y deberán convenir con estos mecanismos permanentes para su gestión, operación y evaluación;**

d) a i)...

...

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios, respectivos **deberán planear y regular** de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, con apego a la ley general de la

materia.

Cuando estas conurbaciones formen zonas metropolitanas, la federación, los estados y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, deberán participar de manera coordinada y responsable en el proceso de planeación y ordenación de dichas zonas;

VII. a X. ...

Artículo 116. ...

...

I a VI. ...

VII. La federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios entre sí o con los municipios, a efecto de que asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior, **incluyendo los elementos para planear e impulsar las inversiones, acciones, obras o servicios para la planeación y desarrollo de las regiones y de las zonas metropolitanas.**

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A y B. ...

C. ...

BASE PRIMERA. ...

I. a IV. ...

V. ...

a) a i) ...

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal; **de conformidad con las leyes aplicables.**

k) a o)...

BASE SEGUNDA a BASE QUINTA. ...

Comisión de Puntos Constitucionales

D. a F. ...

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de estas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas y **metropolitanas** limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracciones III, V y VI de esta constitución, en materia **de planeación territorial de los asentamientos humanos**; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de Comisiones y **los Consejos Metropolitanos, en los que concurren y participan las demarcaciones territoriales y representantes de la sociedad**, con apego a sus leyes.

...

...

a) a c)...

H. ...

TRANSITORIOS

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Comisión de Puntos Constitucionales

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las reformas necesarias a los ordenamientos jurídicos relacionados con las materias a que alude el presente decreto, a más tardar en un año a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Tercero. El Ejecutivo federal promoverá con los gobiernos de las entidades federativas la adecuación a sus marcos normativos para que se ajusten a las reformas aprobadas. También apoyará a los estados y los municipios involucrados, para que realicen los estudios de delimitación de las zonas metropolitanas, así como para que, con arreglo a las leyes en la materia, expidan las declaratorias y demás mecanismos que permitan su adecuada planeación, gestión y administración.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, D.F., a 26 de abril de 2011.

POR LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES.