

HONORABLE ASAMBLEA:

A la **Comisión de Desarrollo Urbano**, le fue turnado en fecha **06 de septiembre de 2010**, para su estudio y dictamen, el expediente número **6465/LXXII**, el cual contiene un escrito signado por los C.C. Diputados integrantes del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional a la LXXII Legislatura del H. Congreso del Estado de Nuevo León, mediante el cual presentan **Iniciativa con proyecto de Decreto para reformar el artículo 5, fracción LXVIII, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, a fin de precisar la definición de Zona Metropolitana.**

ANTECEDENTES:

Expresan los promoventes que actualmente se vierte una intensa discusión sobre lo que son las metrópolis, ciudad-región o área metropolitana. Las definiciones presentan claras diferencias entre sí, lo que sí es claro es que la dinámica de las ciudades en el mundo ha cambiado desde comienzos del siglo XX.

Refieren que la aglomeración demográfica en zonas urbanas, la relación político-administrativa entredichas zonas, los procesos sociales y culturales son fenómenos que se deben por los tomadores de decisiones y académicos cuando se quiere comprender y gobernar efectivamente un fenómeno como el metropolitano.

Citan que es necesario tener en claro esa definición y hacer el debido uso de ella, lo cual permitiría comprender las dinámicas que pasan en las

ciudades con dichas características y tomar una mejor decisión para el buen gobierno.

Señalan que el objetivo principal de su iniciativa es tomar cuanto se ha discutido y usarlo a favor del desarrollo sustentable de la ciudad de Monterrey y de los municipios metropolitanos, según el Decreto estatal del año de 1988, donde se reconocen como tales a los municipios de Apodaca, Escobedo, García, Guadalupe, Juárez, Monterrey, Santa Catarina, San Nicolás de los Garza y San Pedro Garza García.

Destacan que en el mundo se ha visto una dinámica migratoria hacia las ciudades urbanizadas por presentar claras ventajas sobre la calidad de vida en las zonas rurales. En Latino América y el Caribe (LAC) para el año 2000 concentraba el 75% de los 523 millones de habitantes y generaban el 80% del crecimiento económico (Rojas, 2005).

Indican que la dispersión urbana ha permitido que ciudades desconcentren su población, actividad económica, facultad gestora del desarrollo, poder de decisión y capacidad de planeación a los centros poblacionales que le rodean. De tal manera que la urbanización deja de ser un tema de una ciudad sino de un conjunto de éstas para convertirse en un área metropolitana.

Exponen que el Distrito Federal ha sido un caso sin par en el país de inmigración masiva durante 70 años, con la salida de sus habitantes a áreas aledañas (Chávez, 1999), que elevan la población de dicha área metropolitana a más de 19 millones de habitantes, o bien el 22% de la

población total del país (INEGI, 2005), considerándose sólo después de Tokio la segunda ciudad más grande del mundo.

Enfatizan que el Estado de Nuevo León es una entidad federativa considerada motor industrial y económico del país por tener en su interior al Área Metropolitana de Monterrey (AMM) y es debido a su crecimiento económico que el AMM es una ciudad global y ha concentrado a compañías e industrias transnacionales que convierten al AMM en destino de un creciente flujo de personas (Acharya, 2009).

Precisan que de acuerdo con el conteo de población 2005 del INEGI, se cuenta con una población de poco más de un millón de habitantes tan sólo en la ciudad capital, Monterrey, (INEGI, 2005), no siendo mayor en población que otras ciudades como Puebla, Tijuana, León o Netzahualcóyotl, pero la situación cambia cuando se agrega el conjunto de poblaciones municipales de su área metropolitana para alcanzar una cifra de 3 millones 598,597 habitantes (INEGI, 2005) que representa la tercer área metropolitana más grande del país y concentra poco más del 83% de la población total del estado (INEGI, 2005).

Acentúan que el imaginario social sobre las grandes ciudades está relacionado con mejores condiciones de vida y con eso un cambio en el flujo migratorio. Esas aglomeraciones demográficas permiten que se extienda una continuidad urbana. Con ello, las tomas de decisiones se vuelven más complejas porque se extienden fuera de los límites tradicionales de la jurisdicción administrativa, legal y jurídica.

Aseveran que las limitantes sobre el campo de acción se ven reflejadas en la acortada cosmovisión de las dependencias encargadas a proveer un servicio público. Afecta a las dependencias estatales como municipales. Incluso, como un resultado de la globalización, las metrópolis se descubren como centros de poder político y económico (Klink, 2005).

Exteriorizan que hoy existe una red mundial de ciudades que ya operan por encima de los estados nacionales y paulatinamente están conformando regiones virtuales más allá de las metrópolis, donde precisamente los Alcaldes se han convertido en actores principales del quehacer político nacional e internacional que mueve esas áreas urbanizadas a relacionarse entre sí en forma paralela a las relaciones internacionales entre los estados (Borja, 2005).

Afirman que la adecuada planeación de dichas zonas es necesaria para lograr un desarrollo económico, social y ambiental sostenible. Ante ello, bajo los principios de efectividad y eficiencia, exponen que se vuelve necesario hacer un breve acercamiento a las disposiciones legales que rigen nuestro Estado, con lo cual se comprenderá porque las limitaciones conceptuales en la ley son determinantes para el correcto desempeño de la función pública.

Detallan que la planificación obedece a disposiciones establecidas en la Constitución Federal y la Estatal, la Ley de Planeación, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León, entre otras.

Citan que en todas las anteriores disposiciones, la planeación está determinada por el sistema nacional de planeación democrática, basado en la Ley de Planeación, la cual en su artículo 3, la define como "la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen".

Mencionan que se considera a la Ley General de Asentamientos Humanos como el ordenamiento reglamentario del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y es en ella donde se establecen las bases para la concurrencia de la Federación, Estados y Municipios en la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos.

Apuntan que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, dispone que cada entidad federativa tiene, entre otras atribuciones, la de coordinarse con la Federación y los Municipios para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo de los centros de población. Así también el artículo 23 de la Carta Magna Local dispone que a fin de garantizar a la población de un mejor desarrollo urbano y contemplando el interés de la sociedad de su conjunto, el Estado prevea el mejor uso del suelo, la atmósfera y las aguas, cuidando su conservación y estableciendo adecuadas previsiones, usos, reservas territoriales y orientando el destino de tierras, aguas y bosques de jurisdicción estatal. Faculta al

Ejecutivo Estatal para participar conjunta y coordinadamente con los Municipios en la planeación y regulación de las zonas de conurbación, y establece que los Municipios de la entidad deberán participar en la planeación y regulación de las zonas de conurbación, conjunta y coordinadamente con el Ejecutivo y demás Municipios comprendidos dentro de la misma.

Precisan que al igual que en la Constitución Federal, la Ley reglamentaria en materia de planeación para la Constitución Estatal, es la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. En ella se contempla que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos de la entidad se llevarán a cabo a través del Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano, el cual se encuentra integrado en primer lugar por el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, los planes sectoriales, los planes de las zonas conurbadas, los planes municipales, los planes de los centros de población, los planes parciales y los planes regionales; en ellos se deberán establecer claramente los usos y destino del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de las densidades de población, construcción y ocupación que se requieren para un desarrollo urbano armónico, teniendo como propósito incrementar la calidad de vida a los habitantes del Estado.

Deducen que un repaso por el marco normativo existente permite conocer que en Nuevo León, la planeación para el AMM debe definirse de una manera mucho más integrada pero además, ésta debe partir más desde los municipios y esta colaboración intergubernamental debe estar tan ajena a los vaivenes políticos como para hacer posible que una planeación de largo plazo llegue a ser una realidad, en un sistema político que interrumpe los

grandes proyectos de gobierno cada 3 y 6 años, plazos de los mandatos de gobierno en México, sin posibilidad de reelección.

Añaden que es claro que existe una diferencia entre lo que es un municipio metropolitano y uno conurbado. Entendiendo lo segundo como la continuidad urbana que se extiende por dos o más jurisdicciones político-administrativas (municipios). En tanto que lo primero resulta un poco más complicado de definir.

Aclararan que la continuidad urbana no es necesaria para que exista una interdependencia entre municipalidades. Desde ciertos puntos de vista incluso llega a pensarse que un municipio rural sea parte de una metrópoli, pues pueden presentar una interdependencia económica, política-administrativa, social y ambiental.

Describen que aunque la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, publicada en el Periódico Oficial del Estado en fecha 09 de septiembre de 2009, define en su artículo 5, fracción LXVIII, el concepto de zona metropolitana, como el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población, dicha definición debe ser mejorada partiendo de las distintas concepciones referidas en la iniciativa de mérito, de tal forma que su propuesta se centra en redefinir en la Ley el concepto en mención, de acuerdo al formulado y reconocido por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal (SEDESOL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), es decir, para quedar redactado de la siguiente manera:

"Zona Metropolitana: Conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica".

Conforme a lo anterior, presentan iniciativa con proyecto de Decreto para reformar el artículo 5º fracción LXVIII de la Ley de Desarrollo del Estado de Nuevo León, a fin de precisar la definición de Zona Metropolitana.

CONSIDERACIONES:

Esta Comisión de Desarrollo Urbano se encuentra facultada para conocer del asunto que le fue turnado, de conformidad con establecido por el artículo 70, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, y 39, fracción VIII, inciso a), del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, derivado de lo cual sometemos al Pleno las siguientes consideraciones:

Las zonas metropolitanas son los elementos de mayor jerarquía del sistema urbano de México, en ellas se genera 75% del producto interno bruto del país y tienen el potencial de incidir favorablemente en el desarrollo económico y social de sus respectivas regiones. Por ello, es de gran utilidad su identificación, delimitación, estudio, planeación y gestión con la participación de los diferentes sectores y órdenes de gobierno que propicien la toma de decisiones concertada para beneficiar un manejo integral de su territorio y medio ambiente.

La definición de zona metropolitana, según lo refiere el documento denominado "Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México",

elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), lo establece como el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de cincuenta mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; en esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas.

De acuerdo con la anterior definición, en la República Mexicana se reconocen cincuenta y seis zonas metropolitanas, tal y como se señala en el Marco Geoestadístico Nacional actualizado al II Censo de Población y Vivienda 2005.

El umbral mínimo de población de la localidad o conurbación que se considera centro de la zona metropolitana se fijó en cincuenta mil habitantes, pues se ha comprobado que las ciudades que han alcanzado este volumen presentan una estructura de usos del suelo diferenciada, donde es posible distinguir zonas especializadas en actividades industriales, comerciales y de servicios, que además de satisfacer la demanda de su propia población, proveen de empleo, bienes y servicios a población de otras localidades ubicadas dentro de su área de influencia, asimismo, dicho tamaño coincide con la definición operativa de las ciudades que integran el

sistema urbano principal del país, según lo establecido en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.

Por otra parte, de la definición propuesta en la iniciativa que se analiza, es posible establecer una serie de factores para que un Municipio pueda ser considerado como Metropolitano, entre ellos, el guardar congruencia con instrumentos de planeación de nivel federal, estatal y municipal; el impulsar la competitividad económica y las capacidades productivas de la zona metropolitana; el coadyuvar a su viabilidad y mitigar la vulnerabilidad o riesgo por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica; el incentivar la consolidación urbana; el permitir el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de la zona metropolitana; así como el acreditar su beneficio económico y social, y la evaluación de su impacto ambiental.

De existir orden y coherencia entre los factores antes referidos, las zonas metropolitanas consolidarían su condición de motores del desarrollo económico y social del sistema urbano nacional y del país en su conjunto.

En este sentido, es posible concluir que la definición de Zona Metropolitana, establecida en el artículo 5º fracción LXVIII de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, homologada con la prevista en el artículo 2º fracción XX de la Ley General de Asentamientos Humanos, debe ser modificada, pues vivimos en una nueva realidad en la que dicha área no solamente significa la integración física de los municipios, sino una integración de fondo tanto

social, como política y administrativa, elementos que son claves como detonadores potenciales del desarrollo integral sustentable.

Conforme a lo anterior, los Diputados integrantes de esta Comisión de Desarrollo Urbano tenemos a bien aprobar la iniciativa analizada a fin de ofrecer en la Legislación Estatal de la materia una definición más precisa del concepto de Zona Metropolitana, la cual sienta las bases para fortalecer la coordinación intergubernamental y eficientar la conjunción de voluntades políticas y recursos públicos en la búsqueda de soluciones con visión integral de los problemas comunes.

En virtud de las consideraciones vertidas en el cuerpo del presente dictamen, los integrantes de la Comisión de Desarrollo Urbano, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 63 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, sometemos a la consideración de esta Soberanía el siguiente proyecto de:

DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo 5, fracción LXVIII, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 5.

I a la LXVII.

LXVIII. Zona metropolitana: **Conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de cincuenta mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica.**

LXIX.

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León.

Monterrey, Nuevo León

COMISIÓN DE DESARROLLO URBANO

PRESIDENTE:

DIP. HÉCTOR JULIÁN MORALES RIVERA

VICE-PRESIDENTE

SECRETARIO

DIP. ERNESTO ALFONSO ROBLEDO
LEAL

DIP. SONIA GONZÁLEZ QUINTANA

VOCAL

VOCAL

DIP. TOMÁS ROBERTO MONTOYA DÍAZ

DIP. JUAN CARLOS HOLGUÍN
AGUIRRE

VOCAL

VOCAL

DIP. MARÍA DE JESÚS HUERTA REA

DIP. JOSÉ ELIGIO DEL TORO OROZCO

VOCAL

VOCAL

DIP. ENRIQUE GUADALUPE PÉREZ
VILLA

DIP. VÍCTOR MANUEL PÉREZ DÍAZ

VOCAL

VOCAL

DIP. VICTOR OSWALDO FUENTES
SOLÍS

DIP. JORGE SANTIAGO ALANÍS
ALMAGUER

