

Año: 2014

Expediente: 8626/LXXIII

H. Congreso del Estado de Nuevo León



LXXIII Legislatura

● **PROMOVENTE:** DIP. LUIS DAVID ORTIZ SALINAS

ASUNTO RELACIONADO A: MEDIANTE EL CUAL PRESENTA INICIATIVA DE REFORMA QUE ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

● **INICIADO EN SESIÓN:** 19 de Marzo del 2014

● **SE TURNÓ A LA (S) COMISIÓN (ES): Legislación y Puntos Constitucionales**

Lic. Baltazar Martínez Montemayor

Oficial Mayor



H. CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN
LXXIII LEGISLATURA
MESA DIRECTIVA
SECRETARÍA

Dip. José Adrián González Navarro
Presidente de la Comisión de Legislación y
Puntos Constitucionales
Presente.-

El 19 de Marzo de 2014 el Pleno del Congreso del Estado, acordó fuera turnado a la Comisión que Usted preside, escrito signado por los Diputados Independientes Luis David Ortiz Salinas, y Jesús Eduardo Cedillo Contreras, pertenecientes a la LXXIII Legislatura al Congreso del Estado, mediante el cual presentan Iniciativa de reforma que adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de lo anterior y de conformidad al Artículo 30 fracción II inciso b), del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, le fue asignado el expediente legislativo número 8626/LXXIII.

Monterrey, Nuevo León, a 19 de Marzo de 2014

A handwritten signature in black ink, appearing to read "JAGN". It is enclosed in a large, irregular oval shape.
Dip. José Adrián González Navarro
Secretario

A handwritten signature in black ink, appearing to read "GFC". It is enclosed in a large, irregular oval shape.
Dip. Gustavo Fernando Caballero Camargo
Secretario



H. CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN
LXXIII LEGISLATURA
SECRETARÍA DE LA MESA DIRECTIVA

Fecha: 19 marzo 2014

No. de Expediente asignado: 86261 LXXIII

De enterado y de conformidad con lo establecido en el artículo 24 fracción III del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, me permito turnar este asunto a la Comisión de legislación y puentes Constitucionales para los efectos del artículo 39 fracción II d) del mismo ordenamiento legal, para su estudio y dictamen.

Dip. Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez
Presidente

Dip. José Adrián González Navarro
Secretario

**DIP. FRANCISCO REYNALDO CIENFUEGOS MARTÍNEZ
PRESIDENTE DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN
PRESENTE.-**

Los suscritos, ciudadanos Diputados Luis David Ortiz Salinas y Jesús Cedillo Contreras a la LXXIII Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, de conformidad con lo establecido en los artículos 68 y 69 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León y los diversos 102 y 103 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, se formula iniciativa con **Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, a fin de que esta Legislatura la eleve al Congreso de la Unión de conformidad con lo estipulado en la fracción III del Artículo 71 de la Constitución Política de los Unidos Mexicanos; ello en base en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES JURÍDICOS EN MATERIA DE REGULACIÓN DEL DESARROLLO URBANO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Recientemente se cumplieron 30 años de la reforma constitucional en materia de asentamientos humanos mediante la modificación al artículo 27 Constitucional, así como la expedición en 1976, de la primera Ley General de Asentamientos Humanos. En este contexto, es evidente que las disposiciones jurídicas en la materia han resultado insuficientes para enfrentar el proceso de urbanización en nuestro país, ya que aunque se puso especial énfasis en la planeación, se descuidó su ejecución y cumplimiento. Se desarrollaron instrumentos de regulación, pero no se impulsaron mecanismos para la distribución equitativa de las cargas y beneficios que impone la normatividad en materia urbana.

La "función social de la propiedad privada" y la imposición de "modalidades" a la misma dictadas por el interés público, constituyen declaraciones imprecisas y generales que no se han reglamentado adecuadamente en las leyes en materia de asentamientos humanos, tanto a nivel federal, como de cada una de las entidades federativas.

Por lo que se refiere al arreglo institucional existen diversas problemáticas que deben ser también resueltas, entre las más destacadas están la desvinculación de diagnósticos, objetivos y metas entre el desarrollo urbano y la vivienda; por otra parte existe un traslape y sobre regulación respecto al suelo, derivado de regulaciones ambientales y forestales; destaca también la problemática derivada del traslado y fortalecimiento de facultades municipales en materia de desarrollo urbano, y la consecuente eliminación en los hechos de la capacidad regulatoria y de ejecución de los ámbitos federal y estatal, en temas fundamentales como el ordenamiento territorial, el

desarrollo regional y el metropolitano y el suelo para el desarrollo urbano; finalmente existen diversas lagunas y vacíos entre las normas en materia de aprovechamiento urbano de tierras sujetas al régimen agrario y las disposiciones en materia urbana, sólo por mencionar algunos de los conflictos más relevantes desde el punto de vista institucional.

En vista de lo anterior resulta indispensable instrumentar una reforma urbana integral que dé sustento, desde el nivel constitucional, a los instrumentos concretos que permitan llevar a la práctica el principio de la función social de la propiedad. Debe partirse del replanteamiento del concepto tradicional de propiedad, constituido exclusivamente por las prerrogativas de uso, disfrute y disposición, para incorporarle las obligaciones que conlleva la urbanización: dar, hacer, no hacer.

Instrumentos como la asociación forzosa, los polígonos de actuación, la limitación parcial o total de los derechos de dominio y la recuperación de las plusvalías por las ciudades y gobiernos locales, constituyen elementos indispensables de la reforma urbana integral que deben impulsarse en México, pero para su aplicación y adecuado funcionamiento deben contar con el sustento constitucional necesario, que garantice su utilidad pública y la legalidad de su aplicación.

En términos generales, podemos señalar que una Reforma Urbana Integral debiera observar los siguientes objetivos estratégicos:

- Pasar de la planeación a la ejecución de la planeación: tradicionalmente en México se ha dado un especial énfasis en las políticas de planeación y regulación del desarrollo urbano, dejando relativamente olvidada la ejecución o la puesta en marcha de dicha planeación. Por lo tanto, la estrategia general para la reforma urbana integral pretende desarrollar instrumentos, mecanismos, herramientas, y demás elementos que permitan llevar a la práctica y ejecutar las determinaciones establecidas en los instrumentos de planeación.
- Incorporar como política urbana el fomento y la gestión social y privada, además de la tradicional regulación (zonificación) que por sí sola no ha dado los resultados esperados.
- Desarrollar instrumentos que permitan una real equidistribución de las cargas y beneficios del desarrollo urbano y la conservación ambiental: reparcelación, pago de derechos de desarrollo, pago de servicios ambientales, sistemas de transferencia de potencial de desarrollo, entre otros.
- Modificar la concepción tradicional del derecho de propiedad urbana (constituido únicamente por las prerrogativas de uso, disfrute y disposición) para incluir las obligaciones correlativas de dar, hacer o no hacer.

Antecedentes de la normatividad urbana en México

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

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

Esta política de asentamientos humanos partió de las modificaciones de 1976 a la Constitución Política a sus artículos 27, 73 y 115. De esta forma se dieron en México las bases para articular y sistematizar las regulaciones al desarrollo urbano y la propiedad urbana que de modo incipiente se venían gestando desde años atrás.

En la reforma al artículo 27 se facultó al Estado Mexicano para tener "en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población."

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

política que tiene el Estado Mexicano para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

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

Por su parte, la reforma al artículo 115, tuvo por objeto regular la participación de los Municipios en la materia y regular el fenómeno de conurbación.

La Ley General de Asentamientos Humanos de 1976

Por las razones de orden constitucional antes expuestas, y con fundamento en los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Federal, la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, señaló por objeto: "establecer la concurrencia de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y, definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios".

Entre los temas destacables de dicha Ley, se encuentra el relativo a la creación de un Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos integrado por: "el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, que operarán en los ámbitos internos de las Entidades Federativas y se regularán por las leyes que los correspondientes gobiernos expidan al efecto; los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, cuya elaboración y ejecución será prevista en la legislación local de los Estados; y los Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas previstos en la fracción V del artículo 115 Constitucional".

Las Leyes de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano de los Estados

 La Ley General introdujo tres instituciones fundamentales: el régimen de concurrencia y coordinación de los tres niveles de gobierno para regular el

fenómeno urbano; un sistema de planes de desarrollo urbano que orientan y a los cuales se ajustan las acciones de fundación, crecimiento, mejoramiento y conservación de los centros de población; y por último, derivado de estos planes, un régimen de regulación a la propiedad, es decir, una serie de limitantes y modalidades al uso, disfrute y disposición de la propiedad urbana, consecuentes con los propósitos de planeación urbana.

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

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

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

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

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

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

 Las Reformas Constitucionales de 1983 a los artículos 25, 26, 28, 73 y 115.

En 1983, se promovieron y aprobaron, por el Constituyente Permanente, una serie de reformas constitucionales a los artículos aludidos.

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

El artículo 115 Constitucional señaló específicamente que corresponderían a los Ayuntamientos, entre otros, los siguientes asuntos: tener a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y los demás que las legislaturas locales determinaran.

Se permitió que los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la Ley, pudieran coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondieran (de singular importancia para las zonas conurbadas). De igual forma, se establecieron los elementos para fortalecer las haciendas municipales, permitiéndoles su libre administración.

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

Las Reformas de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1983

Con esta transformación de los marcos de competencia, ante la necesidad de simplificar y actualizar las normas jurídicas en la materia, se promovieron y aprobaron, en diciembre de 1983, diversas modificaciones a la Ley General de Asentamientos Humanos. De entre dichas reformas destacan las siguientes:

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

Se focalizó como unidad básica de la planeación urbana a los centros de población y no, como anteriormente se expresaba, en reconocimiento al fenómeno político jurisdiccional.

Se precisaron los contenidos y alcances de los programas de desarrollo urbano; de las acciones de fundación, conservación, crecimiento y mejoramiento; y de las declaratorias de provisiones, usos, destinos y reservas de áreas y predios.

La Ley General de Asentamientos Humanos de 1993

Con fecha 7 de julio de 1993 fue publicada una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo texto, con una pequeña modificación realizada en agosto de 1994, es el vigente.

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

Se precisan las facultades y competencias de la Federación, las entidades federativas y los municipios en relación a los asentamientos humanos y el desarrollo urbano. El municipio se fortalece, pues, además de incorporar las disposiciones del artículo 115 constitucional en materia de desarrollo urbano, se le faculta para asociarse con particulares en la prestación de servicios públicos.

En el capítulo relativo a la Planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población, sistematiza y agrupa el sistema de planeación y regulación de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano.

De igual forma, regula las conurbaciones interestatales, las intraestatales y las internacionales (fronterizas) que se manifiestan en el país. Se establece también el contenido de los programas de ordenación de zonas conurbadas y la relación de éstos con los planes o programas municipales. Dispone que

las conurbaciones intraestatales se regirán por la legislación local, respetando las facultades municipales, y define que las conurbaciones internacionales se sujetarán a tratados y convenios internacionales.

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

Así mismo, contempla algunas regulaciones someras sobre reservas territoriales, centrando en la coordinación entre los órdenes de gobierno la política integral de suelo y reservas territoriales, evitar la especulación inmobiliaria, reducir y abatir procesos de ocupación ilegal de áreas, asegurar la disponibilidad de suelo y garantizar el cumplimiento de planes o programas urbanos. Cuestiones que generan indefiniciones y la consecuencia que a quince años de la entrada en vigor de estas disposiciones, se carezca de una política nacional o local en materia de suelo.

Las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1999

En dicha reforma, de modo particular se ratificaron y ampliaron las atribuciones y facultades de los municipios en materia de desarrollo, permitiendo un universo muy amplio de actuación, entre las que destacan: aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; intervenir en materia de usos, destinos y reservas de suelo, así como en la puesta en marcha de los planes municipales, de centros de población y demás programas derivados; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; y promover programas de crecimiento y mejoramiento urbano; y expedir diversas autorizaciones en materia urbana.

De forma congruente, la Ley General de Asentamientos Humanos ratificó y amplió la nueva esfera de atribuciones en materia urbana, destacando lo dispuesto en el artículo 9º del citado ordenamiento que consigna facultades expresas a los municipios en materia de aprobación de planes de desarrollo urbano y autorización de fraccionamientos.

DESARROLLO URBANO Y COMPETITIVIDAD

La mayor parte de los analistas económicos y políticos coinciden en que el siglo XXI será un período donde el desempeño de las ciudades será fundamental para asegurar el desarrollo económico y social. Como es conocido, a partir del año 2002, el mundo pasó a tener una proporción de población habitando en zonas urbanas superior a la de las zonas rurales, y el pronóstico indica que para el año 2050, el 75% de la población radicará en zonas urbanas.

Ante ese escenario, los países del OCDE, así como otras economías progresistas, están empeñados en fortalecer sus sistemas urbanos con la finalidad de que estos puedan ofrecer una mejor calidad de vida a la población, con una visión dirigida al desarrollo urbano sustentable, y en un ámbito competitivo a nivel global. Los temas que están en juego van desde el acceso a la infraestructura básica a toda la población; el pago de servicios ambientales y las compensaciones por servicios ambientales a nivel metropolitano; el manejo racional y sustentable del agua, tanto potable como pluvial, así como de los desechos sólidos y de aguas usadas; el empleo de mecanismos financieros que permitan mejorar la infraestructura con cargo al usuario; el establecimiento de políticas de suelo respetuosas del medio ambiente y zonas de riesgo, además de racionales en el manejo de la infraestructura, entre otros.

En este contexto, las ciudades mexicanas atraviesan por una situación de dispersión en las políticas públicas, que sería necesario solucionar, para permitir que estas compitan adecuadamente en el entorno global. Dicha dispersión conduce a deficiencias estructurales que afectan de manera creciente a los ciudadanos, y que además restan competitividad a nuestro sistema económico con respecto al de ciudades de características similares en otras partes del mundo.

Así por ejemplo, pese al éxito obtenido por la política de vivienda, que ha permitido incrementar el número de unidades construidas y financiadas por intermediarios formales, de 120,000 a 650,000 viviendas nuevas entre 1998 y 2008, la densidad promedio ha disminuido en la mayor parte de las zonas urbanas, debido al crecimiento horizontal y la gran dispersión que se observa en las autorizaciones de nuevos desarrollos habitacionales, generalmente a partir de áreas segregadas del resto de la ciudad central, particularmente en aquéllas con más de 250 mil habitantes. Lo anterior se debe en parte a que el aprovechamiento de las áreas urbanizables actualmente se realiza con base en autorizaciones que se encuentran desligadas de la planeación integral del desarrollo urbano.

Datos estimados para las capitales estatales de Nuevo León y Jalisco indican que la densidad habitacional promedio ha disminuido entre un 30% y un 40% en los últimos 6 años. Esto significa que la distancia recorrida por un ciudadano de su vivienda a su empleo se incrementa, y con ello los costos de transporte y la contaminación generada por este concepto. Igualmente el costo de la infraestructura vial, de agua y de electricidad también aumenta, al tiempo de que se percibe falta de equipamiento educativo, de salud y social en las nuevas periferias, así como de zonas de actividad económica. En prácticamente todo el país se multiplica la inconformidad por parte de los técnicos y operadores de los sistemas de infraestructura y servicios urbanos ante esta realidad. Otros problemas que también se generan son la falta de integración al tejido urbano, el aumento en las prácticas de especulación y la

aparición de asentamientos irregulares en las zonas aledañas. Concretamente esto se traduce en disminución de la calidad de vida de la población.

Como ejemplo de lo anterior se encuentra el caso del conjunto Los Héroes, Ixtapaluca, el cual presenta densidades de población brutas que pueden llegar a los 869 habitantes por hectárea.

Entre tanto, las acciones a cargo de los gobiernos han dado prioridad al transporte particular. Si bien la construcción de vías ha permitido enfrentar algunos rezagos, esto ha sido a costa de un impulso decidido a los sistemas de transporte público masivo. De tal forma, dichos sistemas y otros medios de movilidad alternativa avanzan en México a un ritmo sumamente lento. Si bien las principales capitales estatales promueven actualmente la modernización de sus sistemas de movilidad, estos muestran un rezago considerable con respecto a las ciudades asiáticas y europeas, al igual que numerosas urbes de América Latina y Norteamérica.

Considerando el caso de la ciudad más grande del país, la Ciudad de México, con sus casi 20 millones de habitantes, observamos que el índice de motorización es uno de los más altos entre otras capitales similares. Es decir, que el número de automóviles por cada 1000 habitantes, que se considera un indicador de la capacidad de los sistemas alternativos de movilidad para enfrentar el transporte de personas, es de 383 vehículos en México, por encima de Berlín con 361, Londres con 341, Nueva York con 210, Johannesburgo con 183 y Shangai con 38. Otras ciudades del país tienen cifras aún mayores, como Monterrey, con 435, y sobre todo las ciudades fronterizas donde se superan los 500 vehículos por cada 1000 habitantes.

Como consecuencia, los niveles de tráfico vehicular en las ciudades mexicanas son relativamente mayores, al igual que el gasto de combustible per cápita, mientras que los tiempos de desplazamiento disminuyen bajando así la competitividad logística de nuestros sistemas urbanos.

Además, los espacios públicos no consideran las necesidades de los peatones, los cuales han sido excluidos y limitados en su libre circulación. En contraparte, las ciudades medianas y grandes de Estados Unidos de Norteamérica, Asia y Europa, invierten actualmente en sistemas de transporte público avanzado y amigable con el medio ambiente, así como en alternativas de movilidad como la peatonalización y la bicicleta, y el desarrollo de estructuras logísticas integrales que hagan sus sistemas urbanos más competitivos y humanos.

 No obstante la dinámica y condiciones del crecimiento de las ciudades mexicanas, no se ha puesto interés en los mecanismos para redensificar y

reciclar las áreas que cuentan con adecuada infraestructura y servicios necesarios para atender a la población.

Otros temas urbanos importantes se refieren a la sustentabilidad del crecimiento y el deterioro del medio ambiente. El crecimiento horizontal de nuestras ciudades antes mencionado, ha venido provocando un incremento en la huella ecológica urbana de diversos tipos, afectando arroyos y planicies de inundación, zonas de producción agrícola, humedales, áreas boscosas o manglares, sin una debida mitigación. Asimismo, muchas ciudades carecen de confinamientos adecuados de los residuos sólidos, siguen descargando aguas sin tratamiento a los cauces naturales, y autorizan el establecimiento de asentamientos irregulares en zonas de alto riesgo.

De igual importancia es el tema de la sustentabilidad de las finanzas públicas municipales ante el crecimiento urbano. Los municipios periféricos de las ciudades más importantes han visto un incremento extraordinario de sus zonas urbanas, pero carecen de los recursos suficientes para otorgar los servicios públicos básicos a estas poblaciones. Las cuotas del impuesto predial actuales son insuficientes para cubrir siquiera la mitad del costo de estos servicios, lo que coloca en un predicamento a los Ayuntamientos involucrados.

PROBLEMÁTICA ESTRUCTURAL DEL SISTEMA URBANO NACIONAL

Nuestro sistema urbano enfrenta actualmente tres problemas estructurales básicos. Primeramente, la falta de coordinación de las políticas públicas en las zonas metropolitanas; en segundo término, la falta de instrumentos adecuados para el financiamiento del desarrollo urbano integral y sustentable; y finalmente, la falta de instrumentos adecuados para el establecimiento de compensaciones intermunicipales por los servicios ambientales que una zona o región presta al resto del territorio.

Falta de coordinación de las políticas públicas en las zonas metropolitanas

En la primera materia podemos empezar por señalar que actualmente, uno de cada dos mexicanos vive en territorio metropolitano. Según las diversas fuentes, contamos actualmente con 55 a 57 zonas metropolitanas, integradas por entre 300 y 322 municipios donde se concentra el 52.8% de la población nacional y el 86.2% de la población urbana. Además, en estas zonas se produce la mayor parte del Producto Interno Bruto. De esta suerte, el fenómeno metropolitano es el elemento central de la problemática de las ciudades mexicanas en la actualidad.

Ahora bien, las metrópolis ofrecen ventajas comparativas en términos de cobertura de infraestructura y equipamiento, economías de escala,

encadenamiento productivo, integración de mercados y calidad de vida. Sin embargo, desgraciadamente las áreas metropolitanas enfrentan la problemática de la coordinación de las políticas y acciones de las autoridades estatales y municipales en materias que rebasan los límites territoriales municipales, tales como la seguridad pública, el abasto y tratamiento del agua, la definición de la política de suelo, la planeación urbana metropolitana, la política de movilidad y transporte público, la política ambiental, el manejo de las aguas pluviales, la recolección y confinamiento de basura, y la prevención del desarrollo urbano en zonas de riesgo, entre otras.

Por ello, para dotar a nuestro sistema urbano de los instrumentos que permitan enfrentar con eficiencia y sentido social estos problemas de coordinación, es necesario revisar el marco constitucional a fin de abrir caminos que resuelvan en forma positiva la articulación entre dichas políticas y acciones estatales y municipales en el marco de la metrópoli.

Falta de instrumentos adecuados para el financiamiento del desarrollo urbano integral y sustentable

La segunda problemática estructural se refiere al tema del financiamiento del desarrollo urbano considerando dos aspectos, las finanzas municipales para la prestación de servicios y el financiamiento del desarrollo urbano integral y sustentable.

La cuestión de los servicios municipales ante la problemática del crecimiento tiene un componente de actualización de las cuotas del impuesto predial, y la generación de impuestos directos para la prestación de servicios, así como otro componente que se refiere a la actualización de la información censal que sirve de base a la distribución de los recursos federales para el fortalecimiento de las finanzas municipales.

Por ello, es importante revisar los esquemas que sustentan estos procedimientos fiscales y redistributivos con la finalidad de permitir que el desarrollo urbano no implique un deterioro en las finanzas municipales y por consecuencia en la calidad de vida de las familias.

En cuanto al financiamiento del desarrollo urbano integral y sustentable, nuestro país carece actualmente de un esquema claro, sólido y transparente que permita distribuir el costo del desarrollo urbano entre los beneficiarios del mismo. Si bien algunos estados han procurado paliar esta situación mediante cuotas por mejoras, o impuestos a la plusvalía o la mejoría específica, estos se mantienen en un marco legal endeble.

De tal forma, se requiere realizar las reformas legislativas necesarias que fortalezcan la legalidad de la aplicación de dichas contribuciones a la propiedad.

Por otra parte, en los últimos años ha habido importantes avances en la esfera local para sumar a los aspectos normativos, los relativos al cálculo y aplicación de exacciones, destacando los estudios de impacto ambiental y urbano, a través de los cuales se determinan medidas para mitigar o compensar los efectos negativos derivados de proyectos específicos, ya sea en el medio ambiente o en la estructura urbana. La instrumentación de estas medidas es importante en la medida que articulan de alguna forma las políticas urbanas y fiscales, para que estas últimas no se realicen únicamente bajo criterios recaudatorios.

Si bien los avances en esta vertiente exactiva son relevantes, no son suficientes, ya que se carece de instrumentos en la esfera de gestión o implementación de acciones urbanas a escala intermedia o grande, es decir, que supere las intervenciones en lotes aislados.

Falta de instrumentos adecuados para el establecimiento de compensaciones intermunicipales

Finalmente, en relación al tema de las compensaciones por los servicios ambientales que proporciona un municipio a un conjunto de ciudades, es evidente que dentro de una zona metropolitana por lo general existen municipios que reciben cargas de las localidades vecinas, ya sea en desechos sólidos o aguas residuales; o que deben sacrificar su crecimiento para permitir la recarga de los acuíferos; o que ven su espacio urbano impactado por un excesivo tránsito de vehículos pesados que afecta sus vialidades. Igualmente se pueden mencionar otras cargas como la presencia de centros de reinserción social u otros equipamientos que generan minusvalías en sus entornos inmediatos.

Por ello, deben proponerse mecanismos constitucionales que permitan la compensación de dichas cargas entre los municipios que las generan y los que las reciben.

LAS CARACTERÍSTICAS DE LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO

Aunque desde la redacción original de la Ley General de Asentamientos Humanos, la planeación nació como una actividad de índole esencialmente local, los principales esfuerzos en la materia se concentraron en las autoridades federales de la recién creada Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, destacando la elaboración de literalmente miles de planes de desarrollo urbano desde dicha Secretaría (posteriormente

denominada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) para los diversos asentamientos en el país.

No fue sino hasta las reformas del artículo 115 Constitucional en 1983 que se dieron más atribuciones a los municipios en materia de planeación urbana, mismas que se reforzaron en 1993. Estos cambios son parte de un "efecto pendular", puesto que se pasó de una preeminencia del gobierno Federal, hacia considerarla como un asunto meramente local, dejando en el orden Federal únicamente aspectos generales en materia de asesoría, incluyendo la elaboración del Programa Nacional de Desarrollo Urbano que se actualiza sexenalmente, así como programas específicos entre los que se puede contar el de 100 Ciudades y más recientemente el Programa Hábitat.

Esta transferencia de atribuciones se ha dado de forma desigual alrededor de las diferentes entidades del país, aunque por lo general la mayoría de los municipios siguen siendo espectadores y no actores en la práctica cotidiana de la planeación urbana ya que se encuentran mediatisados por la actuación de las Entidades Federativas. Esto se complementa por el hecho de que actualmente la esfera federal carece de una política territorial explícita para hacer frente a los problemas urbanos de las ciudades, así como a los aspectos regionales.

Por otra parte, en nuestro País primordialmente se ha actuado en la esfera normativa. El enfoque seguido supone que el Estado tiene la capacidad de controlar la forma en que se ocupa el territorio, por lo que el asunto se restringe a aplicar las disposiciones normativas contenidas en los planes por medio de la administración urbana. El principal problema de dicho planteamiento radica en que si bien la normatividad es necesaria ya que establece parámetros de ocupación urbana, es insuficiente para enfrentar el dinámico desarrollo de las ciudades.

Además de esta visión normativa, es importante destacar el predominio de la idea de un Estado benefactor, altamente intervencionista, donde había una alta dependencia de la inversión pública. En efecto, debido a la preeminencia del Estado en la década de los setenta, la institucionalización de la planeación urbana no consideró suficientemente la necesidad de establecer mecanismos para incluir las inversiones privadas en proyectos urbanos significativos. A pesar de las modificaciones de 1993, la legislación sigue siendo de carácter general respecto a la forma en que los particulares o el sector social pueden llevar a cabo proyectos integrales de ocupación de nuevas zonas urbanas o el redesarrollo de las existentes.

En tal sentido, se requiere un marco institucional que garantice reglas claras, recursos, seguridad jurídica, derechos y sanciones, a fin de fomentar el asociacionismo entre los gobiernos y los particulares, para que de esta forma la ejecución de la planeación sea una realidad.

Otro de los temas que deben revisarse es el relativo a la planeación urbana concebida como un asunto de índole sectorial. Esta visión parte por lo general de un determinismo, según el cual "la forma física y distribución de los edificios y espacios pueden determinar la calidad de la vida económica o social" [8]. Esta concepción impide que la planeación se visualice como un elemento integrador que permita territorializar las diversas políticas públicas de tipo ambiental, social y económico, lo cual ha condicionado las posibilidades de lograr planteamientos que puedan responder adecuadamente a los complejos problemas que se presentan en la interacción de dichas materias.

Otro aspecto a considerar es la estandarización de los planes y programas de desarrollo urbano, la que se refleja con la necesidad de cumplir ciertos requisitos independientemente del tamaño de los asentamientos humanos.

La situación antes expuesta nos conduce a generar una mayor conciencia de que el modelo actual de planeación urbana está agotado así como el esquema de ejecución del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial, y por ello debe buscarse la forma no solo de planear, sino de llevar a la práctica el contenido de los instrumentos de planeación, analizando el quién, cómo, cuánto, cuándo, etc.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea las siguientes reformas constitucionales, que primordialmente se enfocan en dar el marco jurídico general en lo relativo a:

- La referencia territorial del sistema nacional de planeación.
- Añadir la posibilidad de imponer obligaciones a las personas que incorporen suelo al desarrollo urbano.
- La relación entre la elaboración de planes de desarrollo urbano y el respeto de la garantía de audiencia.
- La obligación de la Nación, relativa a promover la construcción de infraestructura, equipamientos, destinos y espacios públicos, y su prevalencia sobre el interés particular.
- La competencia del Congreso de la Unión para expedir leyes relativas al ordenamiento territorial, planeación ambiental, regional, metropolitana y urbana, suelo para el desarrollo urbano y la vivienda y sus respectivos instrumentos de ejecución y financiamiento.
- La creación y actuación de las comisiones de zonas metropolitanas.
- La planeación del desarrollo urbano de los municipios que formen parte de una zona metropolitana.

El objetivo primordial de esta iniciativa es regular de una forma más ordenada el desarrollo urbano de los centros de población, ya que la normatividad vigente a la fecha ha resultado incompleta y deficiente.

Por lo anteriormente expuesto, se propone la aprobación del siguiente proyecto de:

ACUERDO

ÚNICO.- Se aprueba por la Legislatura del Estado de Nuevo León, formular iniciativa al Congreso de la Unión, y remitirla a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales, en los siguientes términos:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman: el párrafo tercero del Artículo 27; la fracción XXIX-C del artículo 73; el párrafo primero de la fracción I, los párrafos segundo y tercero de la fracción III y el párrafo primero de la fracción VI del artículo 115; y el párrafo primero del inciso G) del artículo 122; se adicionan: el párrafo quinto del apartado A del Artículo 26; los párrafos cuarto y quinto al artículo 27, recorriéndose los subsecuentes en su orden, reformándose el nuevo párrafo noveno; el párrafo tercero de la fracción V y los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción VI del artículo 115; y el párrafo cuarto conteniendo los incisos a), b), c), d) y e) del inciso G) del artículo 122; y se derogan: los párrafos segundo y tercero con sus correspondientes incisos a), b) y c) del inciso G) del artículo 122, todas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 26.-

- A. (...)
- (...)
- (...)
- (...)

El ordenamiento territorial, así como la planeación ambiental, regional, metropolitana y urbana, constituirán el marco de referencia territorial del sistema nacional de planeación democrática y bajo el mismo deberán plantearse las estrategias para el desarrollo nacional, y estarán sujetos a sus determinaciones los planes y programas de la administración pública federal, estatal y municipal.

- B. (...)
- (...)
- (...)
- (...)
- (...)



ARTÍCULO 27.- (...)

(...)

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Asimismo, la ley establecerá las bases conforme a las cuales se podrán imponer obligaciones de dar, hacer o no hacer a las personas públicas o privadas que incorporen suelo al desarrollo urbano y las condiciones bajo las cuales las entidades públicas participarán de las plusvalías que generen sus obras, acciones o inversiones, cumpliendo así con su función social. Las determinaciones de los planes y programas de desarrollo urbano, en materia de provisiones, usos, reservas y destinos, serán obligatorios para particulares y autoridades, sin que para su entrada en vigor requieran agotar la garantía de audiencia.

La Nación, en los términos de la Ley reglamentaria, promoverá la construcción, habilitación, funcionamiento y conservación de infraestructura, equipamientos, destinos y espacios públicos, de conformidad con el ordenamiento territorial y la política nacional de suelo y vivienda, asimismo, garantizará su uso común y acceso universal, prevaleciendo sobre el interés particular.

El ordenamiento territorial, así como la planeación ambiental, regional, metropolitana y urbana, tendrán una visión integral al vincular el desarrollo económico, social y urbano con la prevención de contingencias urbanas y ambientales y la conservación del medio ambiente; su ámbito temporal de validez será de largo plazo y garantizarán la participación ciudadana, tanto en su formulación, como en su ejecución; tendrán como finalidad asegurar la sustentabilidad y el adecuado y racional aprovechamiento del suelo y de los recursos naturales, así como

promover la competitividad de las diversas regiones, ciudades y zonas metropolitanas del país. La ley establecerá las bases conforme a las cuales se dará la participación concurrente y coordinada de los tres ámbitos de gobierno en la formulación y ejecución del ordenamiento territorial, la planeación ambiental, regional, metropolitana y urbana, así como en la definición de una política nacional de suelo y vivienda; y fijará las reglas para garantizar, tanto la rendición de cuentas, como el acceso a la información pública en estas materias.

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

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no

incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo sexto regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

 La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.



La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos, sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada.

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

VIII. Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

b) Todas las concesiones: composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera

otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

X. (Se deroga)

XI. (Se deroga)

XII. (Se deroga)

XIII. (Se deroga)

XIV. (Se deroga)

XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

~~Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la~~

calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

XVI. (Se deroga)

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-B. (...)

XXIX-C. 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 **ordenamiento territorial, planeación ambiental, regional, metropolitana y urbana, suelo para el desarrollo urbano y la vivienda y sus respectivos instrumentos de ejecución y financiamiento**, con objeto de cumplir los fines previstos en el último párrafo del apartado A del artículo 26, así como en los párrafos tercero y cuarto del artículo 27 de esta Constitución.

XXIX-D a XXX. (...)

ARTÍCULO 115.- (...)

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el Ayuntamiento en su jurisdicción y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. **Las comisiones de zonas metropolitanas previstas en esta Constitución tendrán las competencias y responsabilidades determinadas conforme a la legislación aplicable.**

(...)

(...)

(...)

(...)

II. (...)

III. (...)

a) a i) (...)

 Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán

8

lo dispuesto por las leyes federales y estatales, particularmente en lo que se refiere a las directrices y normas derivadas del ordenamiento territorial, de la planeación ambiental, regional, metropolitana y urbana, así como a las que deriven de la política nacional de suelo y vivienda.

Para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden, los municipios que formen parte de una zona metropolitana deberán coordinarse de acuerdo a la legislación aplicable. En los demás casos, y previo acuerdo entre sus ayuntamientos, los municipios podrán coordinarse o asociarse. Si los municipios de la asociación están ubicados en dos o más Estados, se deberá contar con la aprobación de las legislaturas estatales correspondientes. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrá celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. (...)

a) a c)(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

V.(...)

a) a i) (...)

(...)

En el ejercicio de las facultades a que se refiere esta fracción, los municipios se sujetarán a lo dispuesto por las leyes federales y estatales, particularmente en lo que se refiere a las directrices y normas del ordenamiento territorial, de la planeación ambiental, regional, metropolitana y urbana, así como a las que deriven de la política nacional de suelo y vivienda.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en dos o más territorios municipales formen o tiendan a formar una zona metropolitana, determinada por su continuidad demográfica, económica y social, la Federación, las entidades federativas, y los Municipios respectivos, según sea el caso, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta, coordinada y con orientación metropolitana el desarrollo de dichas zonas, con apego a la ley federal de la materia y con el objeto de cumplir con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 27 de esta

Constitución.

La planeación a que se hace referencia se llevará a efecto a través de comisiones metropolitanas que se ocuparán de, al menos, las siguientes materias: el desarrollo urbano tomando como referencia el ordenamiento territorial y las directrices de planeación ambiental y regional existentes; la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico; y los servicios públicos: transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.

La ley establecerá la forma de integración, estructura y funciones de las comisiones metropolitanas; los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el segundo párrafo de esta fracción; las funciones específicas en las materias referidas, así como la aportación respectiva de recursos necesarios para la debida atención de las materias señaladas; los casos y formas en que se podrán crear organismos descentralizados para la atención de asuntos metropolitanos cuya autoridad máxima será la comisión metropolitana respectiva; las competencias en materia de delimitación y declaración de zonas metropolitanas estatales, interestatales y transfronterizas; las formas en que los sectores social y privados participarán en la planeación y proyectos metropolitanos; la intervención de los municipios en las decisiones de las zonas metropolitanas interestatales; y las demás normas para la planeación, regulación conjunta y coordinada, prestación de servicios y realización de acciones en las zonas metropolitanas.

En las comisiones metropolitanas estatales y transfronterizas, las decisiones se tomarán por mayoría, a partir del voto ponderado de sus integrantes tomando como referencia el número de habitantes de cada municipio en base en el último dato estadístico del Instituto Nacional de Geografía y Estadística; en las comisiones metropolitanas interestatales, las decisiones se tomarán por consenso de los titulares de los Ejecutivo Estatales respectivos.

VII. (...)

VIII. (...)

IX. (...)

X. (...)

ARTÍCULO 122.- (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

A. a F. (...)

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal, en la zona metropolitana del Valle de México, sus respectivas autoridades competentes planearán y regularán, de manera conjunta, coordinada y con orientación metropolitana, el desarrollo urbano de dicha zona, conforme a lo que disponga la ley, a fin de cumplir con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución. Para ello, dichas autoridades integrarán la comisión metropolitana del Valle de México en la que participarán y decidirán, cuando menos, sobre las siguientes materias de impacto metropolitano: el desarrollo urbano tomando como referencia el ordenamiento territorial y las directrices de planeación ambiental y regional existentes; la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico; y los servicios públicos: transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.

(segundo y tercer párrafos derogados)

En la comisión metropolitana las decisiones se tomarán por consenso, al respecto la ley establecerá:

- a) La forma de integración, estructura, funciones de la comisión;**
- b) Los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el segundo párrafo de esta fracción;**
- c) Las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación respectiva de recursos para su operación;**
- d) Los casos y formas en que se podrán crear organismos descentralizados para la atención de asuntos metropolitanos cuya autoridad máxima será la comisión metropolitana respectiva; y**
- e) Las demás normas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo urbano, prestación de servicios y realización de acciones en esta zona metropolitana.**

H. (...)

TRANSITORIOS

X PRIMERO.- La vigencia del presente Decreto iniciará 8 meses después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se derogan las disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente Decreto.

TERCERO.- Dentro de los 4 meses posteriores a la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, deberá reformarse la legislación federal para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto. Invariablemente se reformarán:

- a. La Ley General de los Asentamientos Humanos.
- b. La Ley de Coordinación Fiscal para que establezca que, a partir del año 2014, del total de las participaciones federales que reciben los municipios y las delegaciones del Distrito Federal que formen parte de zonas metropolitanas, al menos el diez por ciento se destinará a la atención de las materias con impacto metropolitano. Asimismo, la Ley dispondrá que los gobiernos de las Entidades Federativas, del Distrito Federal y de la Federación aportarán una cantidad equivalente a lo que aporte cada municipio y delegación para la finalidad mencionada.

CUARTO.- Dentro de los 8 meses posteriores a la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, los Poderes Legislativos de las Entidades Federativas deberán reformar la legislación local para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto.

QUINTO.- Las comisiones metropolitanas a que hace referencia el presente Decreto deberán quedar instaladas, a más tardar, el 1 de febrero del año 2014.

Por lo anterior, de conformidad con la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicitamos se eleve al Congreso de la Unión la presente iniciativa, por conducto de la Cámara de Senadores.

MONTERREY, NUEVO LEÓN

ATENTAMENTE

A T E N T A M E N T E

DIP. LUIS DAVID ORTIZ SALINAS


DIP. JESÚS CEDILLO CONTRERAS