DICTAMEN CON PUNTO DE ACUERDO POREL QUE SE EXHORTA AL GRUPO INTERINSTITUCIONAL INTEGRADO POR LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO, EL CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN Y EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, A ANALIZAR LA FACTIBILIDAD TÉCNICA, ECONÓMICA Y JURÍDICA DE INCORPORAR AL MUNICIPIO DE SAN BUENAVENTURA, EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA REGIÓN CENTRO (MONCLOVA-FRONTERA-CASTAÑOS) DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA.

TERCERA COMISIÓN DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, AGRICULTURA Y FOMENTO, COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Tercera Comisión de la Comisión Permanente correspondiente al Segundo Receso del Segundo Año de Ejercicio Constitucional de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión, le fue turnada la Proposición con Punto de Acuerdo por la que se exhorta a la Dirección General de la Coordinación Metropolitana, adscrita a la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, a incorporar el municipio de San Buenaventura, Coahuila de Zaragoza, en la zona metropolitana de la región centro de la entidad, correspondiente a Monclova-Frontera-Castaños y que se efectúen los estudios técnicos, suscrita por la Diputada Federal Irma Elizondo Ramírez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Con fundamento en los artículos 78, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116, 127 y demás aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 176 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los miembros de esta Tercera Comisión, someten a la consideración del Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el presente dictamen, el cual se realiza de acuerdo con los siguientes:

I. ANTECEDENTES.

1.- La Proposición que se cita en el proemio fue registrada en la Sesión del Pleno de la Comisión Permanente de fecha 3 de julio de 2014.

2.- En la misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, dispuso que la Proposición citada se turnara a la Tercera Comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, para su estudio y dictamen correspondiente.

3.- En sesión ordinaria, los integrantes de esta Comisión revisaron el contenido de la citada proposición y expresaron sus observaciones y comentarios a la misma.

II. CONTENIDO.

La diputada proponente solicita exhortar a la Dirección General de la Coordinación Metropolitana, adscrita a la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial de la Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para que incorpore al municipio de San Buenaventura en el estado de Coahuila de Zaragoza, a la Zona Metropolitana de la Región Centro de dicha entidad. Además, exhorta al área de la dependenciamencionada para que realice los estudios técnicos necesarios con objeto de reconocer a la región carbonífera, integrada por los Municipios de Sabinas y San Juan de Sabinas, como Zona Metropolitana del Estado de Coahuila de Zaragoza.

En la Proposición con Punto de Acuerdo se explica que conforme al Manualpara la Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), una Zona Metropolitana se define como:

El 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.

Para que un espacio territorial pueda ser catalogado como Zona Metropolitana por las instancias estatales y federales, debe poseer determinados rasgos físicos, los cuales en nuestro país se encuentran establecidos en el instrumento denominado Delimitación de Zonas Metropolitanas 2010, elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). Al respecto, se menciona que, de acuerdo a sus características, lo municipios metropolitanos se clasifican en tres grupos: "municipios centrales, municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos y los municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana."

La proponente señala que en este tipo de zonas se tienen necesidades específicas, al requerir la integración de las economías y costumbres de personas originarias demunicipios distintos; las cuales "en muchas de las ocasiones no puedan ser satisfechas por los gobiernos municipales viéndose rebasados y limitados en su funcionamiento." En función de lo anterior, se subraya que "resulta importante atender el incremento en la urbanización desde los Gobiernos estatales, así como desde el Gobierno federal, ya que pasarlos por alto ocasionaría graves repercusiones, como lo es el crecimiento no planificado y desordenado de los asentamientos humanos, lo que contribuye a generar desigualdad, segregación social y territorial; inseguridad pública, desabasto de agua, servicios públicos deficientes y de mala calidad, contaminación, tráfico vehicular e ingobernabilidad."

La diputada observa que las asignaciones de recursos económicos establecidas en el Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación coadyuvan a "la distribución de los recursos públicos por parte de la Federación hacia el incremento planificado de las zonas urbanas en México" y constituyen un importante beneficio que permite a las Zonas Metropolitanas hacer frente a sus requerimientos en materia infraestructura, equipamiento y servicios públicos, derivados de los efectos propios de la conurbación.

En la Proposición con Punto de Acuerdo se argumenta que el municipio de San Buenaventura, en el estado de Coahuila de Zaragoza, se encuentra inmerso en la dinámica que presentan las Zonas Metropolitanas y requiere ser incorporado a la Zona Metropolitana de la Región Centro de dicha entidad -correspondiente a Monclova-Frontera-Castaños- con la finalidad de lograr una "mayor integración con las regiones circundantes del estado y fortalecer los intercambios en sus sistemas de convivencia urbana de los centros de población" mencionados.

Al respecto, se refiere que de acuerdo a un estudio realizado por la Secretaría de Gestión Urbana, Agua y Ordenamiento Territorial del Estado, San Buenaventura "cumple con los criterios establecidos por el Grupo Interinstitucional para la Delimitación de Zonas Metropolitanas (SEDESOL- INEGI-CONAPO), ya que su localidad principal está ubicada a no más de 10 kilómetros por carretera pavimentada y de doble carril, de la localidad o conurbación que dio origen a la zona metropolitana en cuestión"

Se explica que San Buenaventura "está a menos de diez kilómetros del inicio de la mancha urbana de la conurbación Monclova-Frontera (…), al menos 15 por ciento de su población ocupada residente trabaja en los municipios centrales de la zona metropolitana, o bien, 10 por ciento o más de la población que trabaja en el municipio reside en los municipios centrales de esta última (…) y se estima que se tiene un porcentaje de población económicamente activa ocupada en actividades industriales, comerciales y de servicios mayor o igual a 75 por ciento."

Respecto a la solicitud que se plantea para la realización de los estudios técnicos que permitan incluir a la región carbonífera -integrada por los Municipios de Sabinas y San Juan de Sabinas- como Zona Metropolitana del Estado de Coahuila de Zaragoza, se plantean los siguientes elementos para justificar la inclusión y la realización del análisis mencionado:

- El 15 de junio de 2011, el Gobierno de Coahuila de Zaragozadeclaró a La Carbonífera, integrada por los municipios de Sabinas, San Juan de Sabinas y Múzquiz, como una quinta Zona Metropolitana.

- No obstante que el municipio de Múzquiz está considerado en la declaratoria referida en el punto anterior, aún no cuenta con los elementos suficientes para ser considerado como municipio metropolitano; sin embargo, Sabinas y San Juan de Sabinas ya cumplen con los supuestos previstos en los criterios de delimitación de zonas metropolitanas.

- El papel que juegan las cabeceras municipales de Sabinas y San Juan de Sabinas en la región, hacen necesario que la región se provista de "la infraestructura, equipamiento y servicios en cantidad, oportunidad y calidad suficientes para atender a la población local y la de su área de influencia."

- La Región Carbonífera "se ha rezagado en relación con las otras regiones del estado, produciéndose en consecuencia algunos desequilibrios que es necesario atender."

- "Es importantelograr una mayor integración con las regiones circundantes del estado y fortalecer la infraestructura, el equipamiento y servicios, propiciando la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas en sus sistemas de convivencia urbana de los centros de población de Sabinas y Nueva Rosita del Municipio de San Juan de Sabinas."

- "Es imprescindible fortalecer los apoyos que permitan a la región mejores condiciones de calidad de vida de sus habitantes, mediante la coordinación de políticas gubernamentales y el consenso de los sectores social y privado, aunado al aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico de espacio territorial de las zonas metropolitanas."

- La continuidad física entre Sabinas y Nueva Rosita -cabecera de San Juan de Sabinas- producto de la existencia entre ambas ciudades de los asentamientos humanos de Agujita, con 8,419 habitantes;y Cloete, con 4,000 habitantes; justifica la "metropolización" de dichos territorios, tomando en cuenta que comparten "equipamiento y servicios de salud, educación y abasto entre otros, interactuando económica y socialmente en una unidad territorial que funciona como Zona Metropolitana."

III. CONSIDERACIONES.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 116 y 127 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 58, 60, 87, 88, 176 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, esta Tercera Comisión resulta competente para dictaminar la Proposición con Punto de Acuerdo descrita en el apartado de antecedentes del presente dictamen.

Esta comisión dictaminadora realizó el estudio y análisis de los planteamientos contenidos en la Proposición con Punto de Acuerdo antes mencionada, a fin de valorar el mismo, deliberar e integrar el presente dictamen. Se observa que la solicitud que plantea la diputada proponente respecto a la inclusión del municipio de Buenaventura es congruente con el marco jurídico vigente, respecto a la delimitación de las Zonas Metropolitanas; y con los criterios públicos existentes en torno a la administración del Fondo Metropolitano, incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014. Sin embargo, la propuesta de incorporar a la región carbonífera como Zona Metropolitana, no cumple con las condiciones estipuladas en la normatividad referida.

En función de la colaboración interinstitucional establecida para la determinación de las Zonas Metropolitanas, se propone modificar la redacción de los resolutivos para exhortar a la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU), sin especificar la dirección responsable de atender la propuesta que se plantea.

La solicitud que se realiza a la SEDATU es congruente con las facultades estipuladas para dicha dependencia en el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En este sentido, se destaca lo estipulado en el inciso c) de la fracción I y en las fracciones X y XVII de dicho ordenamiento:

Artículo 41.- A la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Impulsar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento, con la formulación de políticas que armonicen:

a)…

…

c) El desarrollo urbano con criterios uniformes respecto de la planeación, control y crecimiento con calidad de las ciudades y zonas metropolitanas del país, además de los centros de población en general, así como su respectiva infraestructura de comunicaciones y de servicios;

…

X. Planear y proyectar la adecuada distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, ciudades y zonas metropolitanas, bajo criterios de desarrollo sustentable, conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, y coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos de las entidades federativas y municipales para la realización de acciones en esta materia, con la participación de los sectores social y privado;

…

XVII. Facilitar las acciones de coordinación de los entes públicos responsables de la planeación urbana y metropolitana en las entidades federativas y municipios cuando así lo convengan;

…

La justificación que realiza la proponente para la inclusión del municipio de Buenaventura en la Zona Metropolitana Centro del Estado de Coahuila de Zaragoza se considera suficiente para que la propuesta sea atendida, en función de los criterios estipulados en la normatividad sobre el tema; sin embargo, la determinación de la región carbonífera como Zona Metropolitana, no se ajusta a dichos criterios.

En este sentido, resulta importante observar nuevamente la definición de Zona Metropolitana establecida en el documento titulado*Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, el cual es la referencia pública más reciente en torno al proceso de determinación de dichas zonas:

Se define como zona metropolitana al 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. También se incluyen a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas de las zonas metropolitanas en cuestión.

Adicionalmente, se define como zonas metropolitanas a todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.

De acuerdo a la redacción estipulada en la parte final del primer párrafo de la definición anterior, y atendiendo a los planteamientos expresados por la proponente, resulta claro que el municipio de Buenaventura posee características que resultan “relevantes para la planeación y política urbanas” de la Zona Metropolitana de la Región Centro del Estado de Coahuila de Zaragoza, correspondiente a Monclova-Frontera-Castaños.

Al ser flexible la definición de Zona Metropolitana en cuanto a la incorporación de municipios, las características territoriales, poblacionales, sociales y urbanas de Buenaventura permiten que sea considerado como parte de una Zona Metropolitana establecida previamente. Lo anterior no es aplicable a la solicitud planteada en el segundo resolutivo, el cual solicita la creación de una nueva Zona Metropolitana, ya que ninguno de los municipios referidos en la Proposición con Punto de Acuerdo cumple con los criterios poblacionales al respecto: 50 mil o más habitantes.

Resulta relevante señalar que no existe claridad en nuestro marco normativo respecto a la actualización y temporalidad en la revisión, tanto de la definición como de los criterios de delimitación de las Zonas Metropolitanas. De acuerdo al objetivo planteado por la diputada proponente, en torno a la obtención de recursos del Fondo Metropolitano es posible observar los criterios establecidos en lasReglas de Operación del Fondo Metropolitano que regulan la aplicación de los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014.

En este documento, al señalar la población objetivo, se establece la siguiente salvedad:

Población Objetivo: La que se encuentre asentada en las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que formen parte de las zonas metropolitanas indicadas en el numeral anterior (se refiere a las zonas metropolitanas incluidas en el Anexo 19 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014) conforme a la delimitación que emita el grupo interinstitucional integrado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En el caso de que las entidades federativas hayan publicado alguna delimitación de la respectiva zona metropolitana y se registren diferencias con la emitida por el grupo interinstitucional previsto en el párrafo anterior, se podrán acordar las adecuaciones que se requieran para dicha delimitación.

Dicho criterio haría factible la posibilidad de incluir como beneficiaria del Fondo Metropolitano a La Carbonífera, al haberse consolidado Zona Metropolitana con la declaración del Gobierno de Coahuila de Zaragoza, el 15 de junio de 2011. Sin embargo, esta posibilidad se enmarca en los términos de un proceso de análisis y revisión para la incorporación de proyectos que ya ha culminado y resulta ajeno a los alcances a la Proposición del Punto de Acuerdo objeto de revisión.

Por lo anteriormente expuesto, la Tercera Comisión de Trabajo de Hacienda y Crédito Público, Agricultura yFomento, Comunicaciones y Obras Públicas, somete a la consideración del Pleno, el siguiente:

PUNTO DE ACUERDO

ÚNICO.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión exhorta respetuosamente al grupo interinstitucional integrado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, a analizar la factibilidad técnica, económica y jurídica de incorporar al municipio de San Buenaventura, en la Zona Metropolitana de la Región Centro (Monclova-Frontera-Castaños) del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Suscriben este dictamen las y los integrantes de la Tercera Comisión Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas:

Sen. René Juárez Cisneros
Presidente

Sen. Omar Fayad Meneses

Sen. Silvia Guadalupe Garza Galván

Secretario **Secretaria**

Sen. Armando Ríos Piter
Secretario

Sen. Ismael Hernández Deras Dip. Manuel Añorve Baños

Dip. Héctor Gutiérrez de la Garza Dip. Francisco González Vargas

Dip. Luis Alberto Villarreal García Dip. Beatriz Zavala Peniche

Sen. Héctor Larios Córdova Sen. Manuel Camacho Solís

Dip. Víctor Manuel Manríquez González Dip. Enrique Aubry de Castro Palomino

Dip. Ricardo Monreal Ávila

Dado en la sala de comisiones de la Comisión Permanente, a 15 de julio del año dos mil catorce.

http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_de_Zonas_Metropolitanas