

## **QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73, 115 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS ALBERTO DE LA FUENTE FLORES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Quien suscribe, Carlos de la Fuente Flores, diputado del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el inciso c de la fracción V y la fracción VI del artículo 115 y se adiciona la fracción X del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

En mayo de 2010, diputados y senadores de diferentes grupos parlamentarios de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, participaron en diversos trabajos coordinados a través de una mesa interparlamentaria, integrada por las Comisiones de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; del Distrito Federal; de Federalismo; de Desarrollo Regional y de Vivienda del Senado de la República y por las Comisiones de Desarrollo Metropolitano; de Desarrollo Social, de Vivienda, del Distrito Federal y de Fortalecimiento al Federalismo de la Cámara de Diputados, con la finalidad de enfrentar la problemática del desarrollo metropolitano y comprometer esfuerzos para promover la correcta adecuación al marco jurídico federal.

La mesa impulsó el análisis y la discusión de diferentes propuestas, con base en una agenda y diagnóstico con sustento técnico, entre funcionarios de gobierno estatales y municipales, legisladores locales y representantes de los sectores social y privado vinculados en la problemática metropolitana, la cual se realizó a través de cuatro foros regionales, dando como resultado la necesidad de elevar a rango constitucional la regulación del fenómeno metropolitano.

Con la reciente reforma constitucional al artículo 122 de nuestra Carta Magna, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, para que los habitantes de la Ciudad de México puedan gozar de los derechos políticos que consagra la Constitución para el resto de los mexicanos, entre otras disposiciones, se estableció la atribución del Congreso de la Unión de legislar en materia de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Efectivamente, la base C del artículo 122 determina que la federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los estados y municipios conurbados en la zona metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión y que en dicha ley se establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano y la forma en que se tomarán sus determinaciones. A dicho consejo le corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

Estas disposiciones constitucionales aplican sólo a la zona metropolitana de la Ciudad de México, por lo que sigue pendiente reformar nuestra constitución para dotar de facultades a estados y municipios a coordinarse para una mejor gestión metropolitana que incida en el equilibrio armónico entre los procesos de urbanización, producción, población y sustentabilidad ambiental.

Las zonas metropolitanas se pueden concebir como una delimitación geográfica y social de ciudades, en las que personas interactúan sin distinción de límites y comparten de manera habitual actividades económicas, políticas, sociales, culturales, y territoriales. En esa delimitación territorial, se genera una gran interrelación de actividades de

distinta índole, tales como flujos de inversión, dependencia laboral, de movilidad e incluso de prestación de servicios públicos de manera que resulta imposible tomar una decisión sobre una ciudad de la zona metropolitana sin considerar todo su entorno.

El concepto de zona metropolitana surge en Estados Unidos de América en la década de los años veinte y se ocupó para referirse a una “ciudad grande”. Naciones Unidas define zona metropolitana como: “la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa” (Unikel, 1978:118).

En México el Consejo Nacional de Población (Conapo), 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.

La evolución de la delimitación de las zonas metropolitanas en México, pasó de 26 zonas metropolitanas identificadas de 1940 a 1980, a 59 en 2010, según el estudio de Consejo Nacional de Población (Conapo), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), las cuales concentran a 367 municipios, representando a 56.8 por ciento de la población, es decir, 63.8 millones de habitantes.

La realidad metropolitana en la que vive más de la mitad de los mexicanos, requiere mejorar la capacidad de respuesta de los tres ámbitos de gobierno, lo que implica incidir en diversos mecanismos, instrumentos y estrategias de planeación, coordinación y gestión, para enfrentar los múltiples retos que las aquejan y darle viabilidad de largo plazo a la calidad de vida de sus habitantes.

De tal forma que es fundamental avanzar hacia una distribución territorial de la población y sus actividades más equilibradas, bajo condiciones de equidad que reduzcan la pobreza, marginación y desigualdad social que existe en las ciudades, al tiempo de constituirse en espacios de ejercicio de los derechos humanos.

Una realidad a la que se enfrentan municipios que integran a las zonas metropolitanas, es la fragmentación de tipo político, territorial y de decisiones de injerencia jurisdiccional que envuelve a cada municipio, quienes además, generalmente tienen autoridades emanadas de distintas corrientes políticas con visiones, planes y proyectos divergentes que les impide avances sustanciales en sus procesos de planeación integral, obstaculizando con ello una verdadera asociación entre municipios y/o entre entidades federativas, generándoles problemas de tipo funcional, económico, social y político.

La Carta Magna considera a los municipios como una instancia administrativa, y los establece como base de la división territorial de los estados y de su organización política, y en la actualidad no les otorga el carácter de orden jurídico a los que se encuentran ubicados dentro de una zona metropolitana, quedando en una situación singular que ha permitido su control por los gobiernos estatales, que los limitan en su régimen, y en reiteradas ocasiones los acota para por motu propio atender las problemáticas de administración y gobernabilidad de sus límites territoriales.

Si bien es cierto, es potestad de cada municipio atender sus propias necesidades de planeación, también es cierto que pueden conseguir ventajas comunes cuando los municipios se asocian entre sí a nivel metropolitano.

La falta de una adecuada legislación con relación a las facultades que tienen las distintas autoridades sobre los asuntos metropolitanos, así como los mecanismos y el manejo de los recursos federales destinados para el desarrollo de estas zonas, no permite detonar positivamente las ventajas sociales y económicas que las metrópolis representan y por el contrario, robustecen el desorden y la falta de acuerdos entre las autoridades con respecto a su manejo.

A pesar de que se han realizado diversos esfuerzos por atender el tema metropolitano, como lo ha sido la creación del Fondo Metropolitano, con el que se trata de impulsar la competitividad económica y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, hasta el día de hoy, el manejo del tema y de los recursos que reciben las zonas metropolitanas, ha sido poco eficiente y poco transparente por algunas entidades federativas, debido a que los recursos en ocasiones se ejercen de manera tardía y cuando se ejercen, muchas veces no son para proyectos de impacto metropolitano, lo que convierte muchas veces a dichos montos en cajas chicas de gobiernos locales. A parte de que la participación de los alcaldes en la toma de decisiones y en el destino de los recursos, es limitada y en algunas ocasiones nula.

La legislación vigente resulta insuficiente para asegurar la planeación y la coordinación de índole metropolitana. Por lo tanto se carece de instituciones u órganos encargados con las atribuciones suficientes para ejercer la acción especializada que requiere el ordenamiento territorial y el fomento del desarrollo metropolitano sustentable.

El tema metropolitano es necesariamente concurrente, ya que conlleva una toma de decisiones entre autoridades con distinto nivel de representación política y programas de gobierno sobre asuntos, necesidades y problemas que trascienden el ámbito municipal y cuyas consecuencias pueden repercutir muchas veces en el desarrollo de la entidad federativa respectiva.

La insuficiencia del marco legal actual en esta materia, las diferencias en la normatividad urbana, las disposiciones administrativas contrapuestas y la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación entre estados y municipios constituyen serios obstáculos para la administración y gestión metropolitana. A pesar de que estados y municipios en colaboración con la federación han realizado distintos esfuerzos de coordinación intergubernamental a través de acuerdos, convenios, organismos y consejos, mismos, que en reiteradas ocasiones, se han caracterizado por su limitada capacidad de funcionamiento en el diseño de políticas y estratégicas de planeación urbana.

Es fundamental que se cristalice una reforma constitucional que permita subsanar omisiones jurídicas en este tema, principalmente cuando resultan tan significativas cada vez que se discuten y aprueban los presupuestos de egresos de cada año en materia metropolitana y para acciones relevantes en términos de derechos humanos de las personas, como en infraestructura y medio ambiente que implican mejorar el bienestar y calidad de vida de casi 64 millones de personas que viven en zonas metropolitanas.

Por ello, resulta impostergable mejorar los mecanismos de gestión y coordinación metropolitana entre los diversos ámbitos de gobierno, como son hasta la fecha los Consejos de Desarrollo Metropolitano y para lo cual será necesario que el **Congreso de la Unión cuente con facultades para regular el tema a través de una ley bloque de constitucionalidad o ley general. Lo anterior se explica en virtud de que cualquier determinación legislativa que eventualmente adopte el Congreso en la materia tendrá implicaciones importantes en la organización jurídico-política y sus relaciones de horizontalidad con otros municipios y verticales tanto con el gobierno estatal como el federal. Dicha complejidad jurídica solamente puede ser solventada con una ley de carácter general con características de vinculatoriedad en los tres órdenes de gobierno.**

El contenido de esta propuesta puede subsumir las líneas de orientación del régimen metropolitano de la recientemente promulgada reforma de la Ciudad de México.

En este orden de ideas, la presente iniciativa busca reformar los artículos 73, 115 y 116 constitucionales a efecto de generar el desideratum más amplio a favor de consolidar los cauces por los cuales pueda transitar la modernización de la vida de nuestras ciudades y municipios.

En virtud de lo expuesto, se propone otorgar atribuciones al Congreso de la Unión para la emisión de una Ley General en materia de Gestión Metropolitana que establezca el marco de actuación, desarrolle los principios, defina los rubros, instancias, derechos y obligaciones de las partes en esta trascendente materia. Dicha legislación si bien tendrá relación con la señalada en la actual fracción XXIX-C, en materia de asentamientos humanos, esta iniciativa propone dejar dicho párrafo intocado a efecto de no trastocar el régimen que en la materia ya existe con un grado importante de madurez.

Los cambios que se proponen a los artículos 115 y 116 pretenden abrir las hipótesis recepcionales de la eventual legislación general que se vislumbra como ley general de gestión metropolitana.

## Decreto

**Único.** Se crea un inciso b) en la fracción XXIX-C del artículo 73 , se reforma el inciso c de la fracción V y la fracción VI del artículo 115 y se adiciona la fracción X del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-B. ...

XXIX-C. Para expedir:

- a) 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 objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución; y
- b) La legislación general en materia de gestión metropolitana, que contemplará la regulación derivada de la continuidad demográfica de dos o más municipios ubicados en una o más entidades federativas a efecto de generar las condiciones necesarias para la ejecución de servicios públicos con base en principios de sustentabilidad, interoperabilidad, equidad, eficacia, eficiencia y corresponsabilidad, en las materias de protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; desarrollo urbano; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

Dicha legislación dispondrá los requisitos para la creación y funcionamiento de entidades de gestión metropolitana, así como sus facultades, finalidades, objetivos y mecanismos de financiamiento.

XXIX-D a XXX. ...

**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. a IV. ...

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

a) y b) ...

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios. **Los municipios que integren zonas metropolitanas participarán en la planeación del desarrollo regional e incluirán en dicha planeación las acciones de las entidades de orden metropolitana que correspondan;**

d) a i) ...

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a las disposiciones en la materia.

VII. a X. ...

**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. a IX. ...

**X. La federación, los estados y municipios conurbados en zonas metropolitanas, coadyuvarán para que las entidades de gestión metropolitana correspondientes cumplan con sus funciones, en términos de la legislación en la materia**

### Transitorios

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión emitirá la legislación general a que se refiere el presente decreto dentro de los 365 días de la entrada en vigor de este decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2016.

Diputado Carlos Alberto de la Fuente Flores (rúbrica)