



Ocurrencias y Concurrencias en el nuevo marco para la planeación del desarrollo en México, nuevas complejidades y complicaciones

*Documento para la II Reunión General de la Red Gobernanza Metropolitana.
12 y 13 de noviembre de 2018, Colegio de Jalisco, Zapopan, Jalisco.*

Autor(es): GONZÁLEZ HERRERA, GERARDO

Institución de afiliación: Consultor en gestión y políticas públicas locales

Email: ggerardogonzalez@gmail.com

Resumen/abstract:

A partir de la entrada en vigor de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano el trabajo analiza las implicaciones que tiene para el diseño de los instrumentos de planeación en México. Si bien se reconoce que la nueva Ley representa avances, se discute también que algunos actores pretenden aprovechar algunos aspectos de ésta para generar una recomposición de las atribuciones entre los diferentes niveles de gobierno. Así se analizan las pretensiones del gobierno federal que pudieran generar acciones de inconstitucionalidad por una redacción ambigua y por el riesgo de recentralización en el establecimiento de las atribuciones de la SEDATU por encima de otras dependencias federales, estatales y municipales. También se abordan algunos retos de traducir las nuevas disposiciones en la construcción del marco jurídico acorde a diferentes escalas de los centros de población, en vista de la diferenciación que la Ley hace al respecto a fin de introducir los esquemas simplificados en la elaboración de los instrumentos de planeación.

The legal start of the Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, the work analyzes the implications for the design of planning instruments in México. While it is recognized that the new law represents progress, it is also argued that some actors intend to take advantage of some aspects of it to generate a recomposition of the attributions between the different levels of government. This analyzes the claims of the federal government that could lead to unconstitutionality actions due to ambiguous wording and the risk of recentralization in establishing the powers of SEDATU over other federal, state and municipal agencies. Some challenges of translating the new provisions in the construction of the legal framework according to different scales of the population centers are also addressed, in view of the differentiation that the Law makes in this regard in order to introduce the simplified schemes in the elaboration of the instruments of planning.

Palabras clave / Key words:

Planeación, coordinación metropolitana, federalismo, instrumentos de planeación del desarrollo urbano, esquemas simplificados.

Planning, metropolitan coordination, federalism, urban development planning instruments, simplified schemes.

Gerardo González Herrera

Ingeniero civil por la UAM Azcapotzalco en 1986, obtuvo el grado de maestro en economía y política internacional por el Centro de Investigación y Docencia Económicas en 1990, doctorado en Ciencias de la Gestión por la Universidad de Lyon III en Francia en el 2004, y doctorado en Estudios Organizacionales por la UAM Iztapalapa en 2004. Dirige una empresa de consultoría en temas de desarrollo urbano, institucional y movilidad y recientemente se desempeñó como Jefe de Asesores de la fracción Parlamentaria de MC en el Congreso del Estado de Jalisco. Sus principales líneas de investigación son la gobernanza metropolitana y la estructuración económica local. Forma parte de las redes Gobernanza Metropolitana e IGLOM (Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A.C.) Sus publicaciones más recientes son:

- Micheli, J. y González, G. (2017) "Automovilidad y Mercado Urbano: El caso de Guadalajara" en Bracamonte, A. Cambio Tecnológico en la Ind. Automotriz de México. El Colegio de Sonora, COECYT. ISBN: 978-607-8480-72-2.
- González, G. Kunz, I. y Villaseñor, H. (2017) "Legalidad contra legitimidad en la institucionalización del Área Metropolitana de Guadalajara", en Ady Carrera coord., El Municipio ante la crisis del federalismo mexicano, Red IGLOM. ISBN: 978-0-9970858-7-7
- González, G. Kunz, I. y Villaseñor, H. (2015), Área metropolitana de Guadalajara. Entre la voluntad política y la obligatoriedad, Guadalajara, Instituto de Estudios del Federalismo "Prisciliano Sánchez". ISBN: 978-607-8136-32-2

Introducción

Un fantasma recorre a México... el de la ocurrencia y aún el de la impertinencia para crear un nuevo marco en la planeación del desarrollo en México. Aunque la iniciativa del Grupo Parlamentario del PAN en el Senado proponiendo reformar el artículo 27 de la Constitución, del Senador Francisco Búrquez Valenzuela el 7 de septiembre de 2017 tendría que ser ampliamente combatida considero que se requerirá de un mayor análisis para abordar ese tema y en tanto es una iniciativa nos daremos el tiempo para un mayor análisis y esperemos que la cordura y profesionalismo (o lo que quede de éste) de otros senadores combatan la absurda y generalista propuesta de reforma. Sin embargo resulta un buen pretexto para hablar precisamente de ocurrencias.

Bastaría decir que la pretensión de esta reforma es eliminar, a través de transformar totalmente el artículo 27 constitucional, cualquier referencia a la capacidad del estado de regular a la propiedad privada, reivindicándose en primer lugar a ésta, descartando y aun banalizando conceptos claves para la nación como el interés público y el beneficio social.

Cabe como recordatorio, para efecto de este trabajo decir que en el artículo 6 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) se refiere precisamente a lo dispuesto en el artículo 27, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) respecto a “los actos públicos tendentes a establecer Provisiones, Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios de los Centros de Población, contenida en los planes o programas de Desarrollo Urbano” y que este fundamento dejaría de tener sentido a partir de la pretendida reforma.

De nuestra parte manifestar nuestra convicción sobre el papel fundante que adquiere precisamente este párrafo tercero de la constitución:

“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.”

Hoy que enfrentamos retos planetarios, entre otras cosas para *evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad*, un liberalismo con olor a conservadurismo e ignorancia, que pretende liberar todas las fuerzas del mercado, para una defensa a ultranza de la propiedad privada, *“siempre que no menoscabe con ello los derechos de terceros.”* (Senado de la República, Grupo de Senadores del PAN, 2017).

Efectivamente el exceso y los abusos en la propiedad pueden generar destrucción a los recursos y al ambiente, aun a nivel planetario, por eso se pretende generar un orden global y una corresponsabilidad planetaria que de pronto este grupo de senadores pretende obviar. Y precisamente en la nación que inaugura el derecho social en las constituciones, entre otros a partir del valor que tiene el artículo 27, que ahora se pretende borrar.

Desde finales de 2016 se encuentra en vigor la ley marco del desarrollo urbano en México, con una nueva denominación la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), incorpora novedades que pueden representar complejidades y complicaciones para que los instrumentos de planeación y ordenación tengan una efectividad que hasta ahora no siempre han tenido.

A partir de lo anterior nos proponemos reflexionar sobre los cambios que consideramos más significativos y que se introducen con la nueva LGAHOTDU para identificar algunos de los retos en la planeación del desarrollo para los gobiernos locales.

Consideramos que hay avances pero también que hay ambigüedades y riesgos de una recentralización autoritaria, lo que deriva en una crítica hacia “ideas buenas” que pudieran traspasar la línea de la ilegalidad (inconstitucionalidad quizás¹).

¹ En enero de 2017 la Asociación Metropolitana de Alcaldes (AMA) a través de 10 de los 11 Ediles que la integran, presentó un recurso ante la SCJ por considerar que la nueva normativa federal vulnera la autonomía municipal y el sistema de Gobierno, además de que generaría conflictos legales y caos urbano. De acuerdo con la nota periodística contenida en <http://www.elnorte.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1029016&v=2>.

La búsqueda realizada en la SCJN únicamente permitió encontrar algunas referencias generales a la Controversia Constitucional de algunos de estos municipios en relación a este tema.

En tanto los procesos legales y de elaboración de normas y lineamientos no se aborden con la seriedad y consenso suficientes es probable que algunos de los cambios que requiere el desarrollo urbano y en especial el metropolitano se seguirán postergando.

Desde nuestro punto de vista es necesario ir hacia nuevos esquemas, algunos de ellos que introduzcan flexibilidad y adaptabilidad en los instrumentos; mientras que otros, como los mecanismos de coordinación, dotados de una obligatoriedad que los saque de la trampa del chantaje e intercambios político-partidarios para que “todo cambie sin cambiar” y continuemos con insuficientes acuerdos de coordinación y concurrencia de atribuciones para la búsqueda de una mayor calidad de vida para las poblaciones de las ciudades y sus aglomeraciones.

El trabajo que aquí se presenta es una primera aproximación a un análisis sistemático de la LGAHOTDU, en temas que se consideran claves. Imposible resultaría en este ejercicio abordar todos los aspectos de la ley y aún no se cuentan, por otro lado, con información suficiente del proceso que se estaría desarrollando en los congresos locales para hacer las adecuaciones que la ley demanda. Así mismo está pendiente el curso que tomen las controversias constitucionales presentadas a principio de 2017. Por lo que en general se considera que el tema está abierto y seguirá siendo motivo de análisis para los especialistas y servidores públicos que se ven involucrados en este importante tema para el desarrollo del país.

De ocurrencias (impertinencias) y concurrencias

Casualmente el término *ocurrencia*, de acuerdo con lo contenido en el Diccionario de la Real Academia Española tiene dos significados un tanto disímolos, por un lado se refiere a **la acción de ocurrir**, suceder y por otro a una **idea inesperada o pensamiento original que ocurre a la imaginación**. En cambio cuando identificamos el término concurrencia encontramos que concurrir, del latín *concurrere* tiene una similitud en sus acepciones porque en todas se refiere a **“juntarse en un mismo lugar o tiempo; coincidir en alguien o en algo; y contribuir con una cantidad para determinado fin”**.

Queda claro que para que la concurrencia ocurra se requieren atributos (competencias o facultades) que juntar, coincidir y contribuir y precisamente en la revisión del nuevo marco legal e institucional en México nos lleva a identificar lo que esta concurrencia significa como parte de los nuevos retos del desarrollo urbano para la gestión municipal.

Es, para efecto de fijar una posición inicial, un acierto hacer una actualización de los preceptos en torno a los asentamientos humanos. Sin duda que la abrogación que se hace de la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993 nos representa un avance para el país, aunque al mismo tiempo nos genera dudas y muchos compromisos nuevos para las autoridades de los tres órdenes de gobierno para “crear o adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los contenidos” de la nueva LGAHOTDU dado que “se

derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a lo establecido en la presente Ley”, lo anterior de acuerdo a los transitorios segundo y tercero.

Sin embargo, inquietan *ocurrencias*, en el sentido de los pensamientos originales que parecen surgidos desde la imaginación de quienes la diseñaron y (probablemente) de quienes la votaron y que parecen ir más allá de lo preceptuado en la Constitución. En la siguiente sección abundaremos sobre ello.

Nuevamente, conviene recalcar que muchos de estos “pensamientos originales” parecen buenas intenciones, de esas que podemos decir son cosas buenas, aunque parecen irreales, de difícil concreción o quizá faltas de suficiencia jurídica que las hace vulnerables.

Los cambios tienen también algunos visos que apuntan hacia una recentralización del gobierno federal respecto a las atribuciones en materia de desarrollo urbano y de desarrollo metropolitano, lo cual vendría a vulnerar las capacidades locales y a pasar por encima de las atribuciones. Lo anterior alude a un debate entre coordinación entre niveles de gobierno e imposición del gobierno federal por sobre entidades y municipios; y a la par se discute la insuficiencia de acuerdos para que los gobiernos de los tres niveles saquen adelante materias tan delicadas como la ordenación territorial y ecológica y respondan adecuadamente ante los retos de las complejidades de la ordenación y planeación del desarrollo, particularmente en las zonas metropolitanas.

Por un lado, hay la orientación sobre la necesidad de lineamientos, orientaciones, normas, recomendaciones, etc. que desde el gobierno federal permitan a todos los otros niveles de gobierno darle coherencia a las políticas e instrumentos, acordes con una Estrategia Nacional; pero por otro lado la negativa de los gobiernos locales a ceder atribuciones y competencias en materias tan sensibles como usos de suelo y zonificación.

Hay, sin embargo, una arista adicional que conviene reflexionar y extender sus implicaciones a este debate y es sobre la obligatoriedad de la coordinación metropolitana. Lo anterior tiene un referente en la controversia constitucional (74 y 157/2008) (Municipio de Zapopan a y b, 2008) presentada por el municipio de Zapopan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en marzo del 2011 que las modificaciones a los artículos de la Constitución del estado no eran inconstitucionales, y dio el sobreseimiento de la parte de la controversia referente al Código Urbano, toda vez, que un mes antes habían sido publicadas una nueva Ley de Coordinación y modificaciones al Código Urbano, con lo que ya no había materia de controversia (SCJN, 2011).

Rescatamos algunas de “las argumentaciones y la resolución de la Suprema Corte que seguirán siendo muy pertinentes en el proceso nacional, particularmente aquellos que van en el sentido de reconocer que los municipios tienen atribuciones, pero también **tienen obligaciones**, entre otras, concurrir responsablemente a la gestión y administración de las metrópolis” (Ramírez Navarro, 2013:4). Tales pronunciamientos

de la Corte son claves para las conclusiones de este trabajo sobre la obligada coordinación interinstitucional, que se pueden extender más allá de lo metropolitano y alcanzar muchos otros aspectos de la intervención en el desarrollo urbano.

En síntesis se parte de la conveniencia de seguir ampliando la eficacia de la concurrencia entre los niveles de gobierno, también se reivindica la necesidad de hacer de los procesos de coordinación y concurrencia obligaciones que permitan superar los voluntarismos, especialmente en las zonas metropolitanas. (Kunz y González 2017: 22)

Sobre la conurbación, lo metropolitano y lo regional

Tradicionalmente son muchos los términos que se han utilizado en las últimas 5 o 6 décadas para describir las variantes territoriales de lo que hasta entonces se conocía y se aceptaba como ciudad. Aparecieron así los términos de metrópolis, megaciudades, ciudad-región, zonas conurbada y zona metropolitana (áreas y regiones metropolitanas en el caso de la legislación de Jalisco) entre muchas otras, pero nos concentraremos en el análisis de las dos últimas por ser las que están invocadas en la legislación y en el quehacer urbano en México.

La nueva ley mantiene la confusión en relación a estos tres elementos territoriales, de planeación y ordenación del territorio. Más adelante nos referiremos a los dos primeros, sin embargo es necesario iniciar con lo regional, porque consideramos que en su concepción y definición deja ver lo ambiguo del desarrollo que se propone. En efecto en la definición de la ley se dice:

“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

...

XV. Desarrollo Regional: el proceso de Crecimiento económico en dos o más Centros de Población determinados, garantizando el Mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales;”

Lo cual alude a lo urbano, no obstante que en la Constitución se utiliza entre otros para impulsar el desarrollo referente a las zonas indígenas pero también a materias que son competencia de la SEMARNAT.

De acuerdo Kunz y González (2014) hay bastante coincidencia en que una conurbación “se refiere a la extensión de la ciudad como fenómeno físico, esto es, la mancha urbana resultado de la aglomeración de pequeños asentamientos o la integración con otros de semejante importancia. La zona conurbada es la suma de asentamientos, se trata de un fenómeno de naturaleza eminentemente física o morfológica.

Por su parte la zona metropolitana es la presencia del fenómeno urbano en distintas jurisdicciones administrativas. Esta presencia puede ser de dos tipos:

1) Física (o morfológica) cuando la mancha urbana en su expansión va integrando localidades de otras unidades administrativas, esto es, la conurbación sobre asentamientos de unidades administrativas distintas da lugar a la zona metropolitana.

2) Funcional, cuando se establecen “intensas” relaciones funcionales entre los asentamientos de algunas unidades administrativas y otra localidad considerada como un lugar central dominante. En este caso no necesariamente debe haber una conurbación, basta con se presente un cierto nivel de interacción.

Así puede haber “a) conurbación sin dar lugar a una zona metropolitana (cuando la integración se da al interior del municipio); b) zona metropolitana sin conurbación cuando la integración entre los municipios es exclusivamente funcional; y c) conurbación, integración funcional y zona metropolitana, lo que es lo más común; sin embargo, la asociación de los dos conceptos no es mecánica”. (Kunz y González, 2014:1)

Con esto debe quedar claro y es compartido plenamente por todos los especialistas, que las zonas metropolitanas incluyen la transterritorialidad² que involucra el territorio completo de los municipios (lo rural y lo urbano) aunque no necesariamente todo el territorio muestran esa integración funcional no obstante estar dentro de la misma unidad administrativa.

También debe insistirse en algo que generalmente causa equívocos: el tamaño no es el elemento esencial de la definición de una zona metropolitana, puede haber zonas metropolitanas pequeñas y también pueden encontrarse grandes ciudades e incluso conurbaciones sin que den lugar a una zona metropolitana. El elemento que sí es esencial en el asunto metropolitano es la concurrencia de actores públicos, dependiendo de los casos específicos (federación, entidades federativas y municipios, gobiernos extranjeros en su caso) cada uno con sus propias facultades y jurisdicción pero que comparten un mismo fenómeno urbano territorial que los afecta de una u otra manera.

De hecho, esta es la razón de la preocupación y del interés de los gobiernos, entre ellos el mexicano, de atender lo metropolitano, porque es necesario alinear una serie de intereses diferentes (gobiernos municipales) en torno a una problemática que si bien, es común a todos esos municipios, las visiones, estrategias y niveles de compromiso de cada uno pueden variar significativamente y hacer irresoluble el problema.” (Kunz y González, 2014:1 y 2) Para Kunz por debajo del problema metropolitano “se presenta el conflicto de poder en dos niveles: el primero, entre gobiernos municipales y entre éstos y el gobierno estatal y con la federación, lo que podría resolverse con una arquitectura institucional ingeniosa que incluya incentivos y sanciones que garanticen la obligatoriedad de coordinarse y cooperar; y segundo, el problema del poder entre el interés de las agendas privadas de los actores públicos, principalmente pero no exclusivamente, los presidentes municipales, y el interés colectivo de la zona

² Sobre los asuntos o problemas transterritoriales, Luis F. Aguilar a escrito recientemente “Lo específico de estos problemas y oportunidades es la índole transterritorial de sus causas y efectos (...)La característica específica de la solución de los problemas públicos transterritoriales consiste entonces que su manejo rebasa las capacidades particulares de los gobiernos y de las sociedades territorialmente delimitadas” Aguilar (2017: 5 y 6)

metropolitana, conflicto que lleva a aquellos a no comprometerse con ciertas medidas o acciones para evitar el costo político” (Kunz, 2017: 44)

Sobre la necesaria concurrencia y los límites y excesos que pudieran existir nos referiremos en la siguiente sección.

De la necesaria coordinación al riesgo de una recentralización autoritaria

Las competencias constitucionales entre los distintos niveles de gobierno en materias compartidas o coincidentes donde participan los distintos órdenes de gobierno, deriva en un marco legal para establecer bases de coordinación o para las materias concurrentes, lo anterior a partir de la facultad que el artículo 73 constitucional otorga al Congreso para expedir leyes diversas. En el primer caso aparece la seguridad pública, la protección civil y la cultura, mientras que en el segundo se encuentran asentamientos humanos; protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico y en materia de salubridad general (ver tabla 1).

En el marco de los nuevos retos al desarrollo urbano para la gestión municipal, conviene centrarse en los asentamientos humanos y vincularlo con lo contenido en la LGAHOTDU.

De acuerdo con el contenido en el artículo 7:

“Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidos de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen.”

Destaca la inclusión del desarrollo urbano y del desarrollo metropolitano. En el primer caso porque refiere principalmente a la atribución del inciso a) de la fracción V del artículo 115 en la que se identifica que los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para

“formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;”

No obstante esta facultad exclusiva, la LGAHOTDU ha introducido la atribución a la Federación, a través de la Secretaría (SEDATU) para expedir “normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley, incluyendo entre otras:

“(las que tengan por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para garantizar las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano únicamente en los siguientes aspectos:

...

IV. La homologación de contenidos, metodologías y expresión gráfica para la elaboración de los planes y programas en la materia, y los criterios para su actualización con una visión de largo plazo,

...

Mismas que deberán ser observadas por los tres órdenes de gobierno.”

O en otras palabras normas oficiales por encima de un precepto constitucional.

En materia de desarrollo metropolitano es conveniente partir de la definición que la propia ley hace:

“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

...

*XIV. Desarrollo Metropolitano: proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que por su población, extensión y complejidad, **deberán** participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones;”*

Destacamos el “deberán” porque entorno a esta obligación pareciera que la ley hace caso a los criterios de la Corte respecto a la controversia constitucional anteriormente aludida, sin embargo recordemos que ésta es de aplicación específica para el área metropolitana de Guadalajara.

No obstante es pertinente detenerse en lo metropolitano porque es uno de los temas más novedosos introducidos por la ley y que mayores retos representan para el desarrollo de las ciudades en México.

Conviene entonces recordar que constitucionalmente el fenómeno metropolitano únicamente se alude en referencia a la Ciudad de México, pero para el caso del resto de las ciudades la referencia es en la fracción V, de artículo 115:

“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 la ley federal de la materia.”

Lo anterior correspondería entonces a la definición de conurbación y para los casos de fenómenos interestatales:

“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

...

IX. Conurbación: la continuidad física y demográfica que formen dos o más Centros de Población;”

Sin embargo la obligación, el deberán, aparece recurrentemente, en la definición del desarrollo metropolitano, y en otras referencias dentro de la ley, en particular cuando se refiere a la Gobernanza Metropolitana, en particular en el Artículo 36.

*“Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos **de carácter obligatorio** que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.*

La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:

- I. Una comisión de ordenamiento metropolitano o de Conurbación (...)*
- II. Un consejo consultivo de desarrollo metropolitano (...)*
- III. Los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y municipios (...)*
- IV. Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes, y*
- V. Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano”*

Si bien, hay que decirlo que la ley mantiene el criterio constitucional de referirse únicamente a la metrópolis interestatales, dejando de acuerdo al artículo 33 las Intraestatales reguladas por la legislación local, de acuerdo a lo siguiente:

“Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta Ley. Los gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.”

Hay que decir que en la clasificación de metrópolis en México, únicamente 6 de las 59 están en este caso y representan el 11% de los casos, siendo las 53 restantes interestatales (Kunz, González y Villaseñor 2015:12)

Llama la atención que cuando la ley se refiere a las Megalópolis, introduce una generalización que involucraría a todas las zonas, cuando en el artículo 39, primer párrafo refiere:

*“Las Megalópolis **o zonas metropolitanas con relaciones funcionales económicas y sociales, y con problemas territoriales y ambientales comunes**, se coordinarán en las materias de interés metropolitano con la Secretaría, demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y con el gobierno de las entidades federativas de las zonas metropolitanas correspondientes.”*

Lo cual tendría que ser interpretado únicamente para aquellas entre dos entidades vecinas.

Otra novedad es que se introduce con conjunto de temas que se consideran de interés metropolitano y en estos se incluyen: I. La planeación del ordenamiento del territorio y los Asentamientos Humanos; II. La infraestructura vial, tránsito, transporte y la Movilidad; III. El suelo y las Reservas territoriales; IV. La Densificación, consolidación urbana y uso eficiente del territorio, con espacios públicos seguros y de calidad, como eje articulador; V. Las políticas habitacionales y las relativas al equipamiento regional y metropolitano; VI. La localización de espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano; VII. La gestión integral del agua y los recursos hidráulicos, incluyendo el agua potable, el drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales; VIII. La preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, incluyendo la calidad del aire y la protección de la atmósfera; IX. La gestión integral de residuos sólidos municipales, especialmente los industriales y peligrosos; X. La prevención, mitigación y Resiliencia ante los riesgos y los efectos del cambio climático; XI. La infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad; XII. La accesibilidad universal y la Movilidad; XIII. La seguridad pública, y XIV. Otras acciones que, a propuesta de la comisión de ordenamiento, se establezcan o declaren por las autoridades competentes.

A lo que hay que decir que aparecen prácticamente todas las que la constitución asume como de coordinación y de concurrencia. Y para ello y de acuerdo con el artículo 35:

“la Secretaría emitirá los lineamientos a través de los cuales se establecerán los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con políticas, directrices y acciones de interés metropolitano, cumplan con su objetivo de cobertura y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación.”

Resumiendo las atribuciones de la federación, a través de la SEDATU, han aumentado y algunas de éstas parecieran violatorias de las atribuciones constitucionales, en particular en materia de desarrollo urbano y desarrollo metropolitano.

Las normas oficiales habrán de obligar a los tres niveles de gobierno, en particular a los municipios a cumplirlas, aún en las materias de zonificación y diseño de programas y planes de desarrollo urbano.

En el desarrollo metropolitano, la materia ha sido precisada con mayor amplitud en la nueva ley, aunque en este involucra únicamente a 6 de los casos de zonas metropolitanas, las interestatales incluyendo la zona megapolitana del Valle de México. A partir de las materias de interés metropolitano se ha ampliado a muchas más que lo estrictamente territorial y ello traerá un conjunto de complicaciones adicionales a la de por si compleja relación en estos espacios.

Los lineamientos de la SEDATU nuevamente aparecen por encima de sus atribuciones y le permitirán asumir un liderazgo en muchas áreas que a nuestro juicio invaden competencias, de otras dependencias federales, de las entidades y de los municipios.

Nuestro *Federalismo* es una mezcla de lo que Stromme considera como sus tres formas clásicas y diferenciadas: dual, funcional y de cooperación. “El Federalismo dual se basa en la separación de poderes, autoridades y funciones entre las diferentes esferas de gobierno.

El Federalismo funcional considera que las relaciones de poder entre los niveles deben ser de manera jerárquica y que las responsabilidades se organizan según la especialidad o sector y el Federalismo de cooperación supone que los asuntos públicos deben confrontarse por medio de una mezcla de atribuciones, en otras palabras, las responsabilidades son compartidas pues supone crear un gobierno basado en la cooperación y no en la subordinación.” (Stromme 1999; citado en Pérez, 2013: 139)

Tabla 1. Materias coordinadas y concurrentes derivadas de algunas fracciones del artículo 73 constitucional.

Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipio			
	adicional	materia	complemento jurídico
XXIII	así como para establecer y organizar a las instituciones de	seguridad pública en materia federal	de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución
XXIX-I	coordinarán sus acciones en materia de	protección civil,	
XXIX-Ñ	coordinarán sus acciones en materia de	cultura	
Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios,			
	adicional	materia	complemento jurídico
XXIX-C	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
XXIX-G	en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de	protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico	
Establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas			
	adicional	materia	complemento jurídico
XVI	para el acceso a los servicios de salud	en materia de salubridad general	Último párrafo del Artículo 4

Fuente. Elaboración propia

Nuevos retos al desarrollo urbano

Cuando la recientemente aprobada LGAHOTDU introduce criterios de diferenciación para entender los nuevos retos del desarrollo urbano a diferentes escalas poblacionales y por la agregación de municipios y la conformación de lo metropolitano acierta porque reconoce que se requieren instrumentos apropiados para su nivel y complejidad de desarrollo. No es lo mismo planificar para la megalópolis, que para las grandes ciudades del país o para pequeños municipios.

No obstante hay que decir que lo anterior nos representa nuevas complejidades para entender y traducir en las leyes locales y en los mecanismos en instrumentos normativos y de control estas particularidades.

Las diferentes escalas introducen criterios que implican tanto esquemas de simplificación para centros de población menores a 50 mil habitantes como criterios de obligatoriedad para las zonas metropolitanas y aún las megalópolis, particularmente las interestatales.

A partir de diferentes artículos podemos decir que existen al menos seis grupos diferentes de gobiernos locales y que requerirán instrumentos de planeación diferenciados:

- los metropolitanos intraestatales;
- los metropolitanos interestatales;
- los megapolitanos (mayores a 10 millones de habitantes);
- los municipios menores a 50 mil habitantes;
- los municipios mayores a 50 mil habitantes que no se consideran metropolitanos o conurbados; y
- Centros de Población fronterizos con relación a localidades de otros países.

Los instrumentos de planeación y de gestión municipal habrán de ser diferentes y aún está por definirse el alcance que habrán de tener.

En el contenido de la ley únicamente podemos encontrar que están definidos los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, incluyendo a Las Megalópolis o zonas metropolitanas y que únicamente obliga a las metrópolis interestatales, y de acuerdo al artículo 38:

“Una vez aprobados los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, los municipios y las demarcaciones territoriales respectivas, en el ámbito de sus jurisdicciones, tendrán el plazo de un año para expedir o adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano y los correspondientes a los Centros de Población involucrados, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana o conurbación correspondiente.”

Para el caso de lo interestatal se sujeta a la legislación local. Para lo transfronterizo acorde con el segundo párrafo del artículo 39 de la ley *“a los tratados, acuerdos y convenios internacionales en la materia”*. Mientras que, de acuerdo con el artículo 42, para las localidades menores a cincuenta mil habitantes *“las leyes locales establecerán esquemas simplificados de planeación”*. El resto de los municipios se mantiene, de acuerdo con el artículo 40, la atribución municipal para expedir los planes y programas municipales de desarrollo urbano.

Resta ver si en todo este escenario de diferenciación el papel que se le pretende dar a las Normas Oficiales y a los lineamientos que en la sección anterior hemos aludido y que parecieran representar la re-centralizar en la SEDATU de atribuciones conferidas a los ayuntamientos, en concurrencia con el resto de los niveles de gobierno, pero con un actor clave que es el municipio.

Una novedad interesante es que se introduce un concepto nuevo de planes parciales, que van más allá de la tradicional concepción territorial y que abren la posibilidad de promover, de acuerdo con el artículo 41:

“la elaboración de programas parciales y polígonos de actuación que permitan llevar a cabo acciones específicas para el Crecimiento, Mejoramiento y Conservación de los Centros de Población, para la formación de conjuntos urbanos y barrios integrales.

Dichos programas parciales serán regulados por la legislación estatal y podrán integrar los planteamientos sectoriales del Desarrollo Urbano, en materias tales como: centros históricos, Movilidad, medio ambiente, vivienda, agua y saneamiento, entre otras.”

La importancia de una planeación más dinámica y flexible es una buena noticia para el país pues puede ser mucho más acorde con la realidad y el interés de promover intervenciones urbanas estructurantes del desarrollo urbano y a partir de la iniciativa de sectores sociales o económicos y no como tradicionalmente se realiza a partir del diseño de autoridades o consultores, con supuestas capacidades “omnicomprensivas” de las necesidades de las ciudades. Es un reto lograr traducir adecuadamente en la legislación anterior estas posibilidades.

Conclusiones

La pretensión del artículo no podría ser abarcar todos los aspectos relacionados con el nuevo marco jurídico que regula a los asentamientos humanos y al desarrollo urbano. Tan solo hemos pretendido enfatizar algunos temas que nos parecen más relevantes para destacarse como retos para los gobiernos locales.

En primer lugar hemos advertido sobre la necesidad de lograr un compromiso para que la concurrencia y la coordinación intergubernamental ocurran, suceda, se concrete y se formalice. En muchos de los casos de manera obligatoria para lograr trascender el egoísmo y los intereses mezquinos e individualistas. Que permitan superar el discurso encendido que pone por delante la “voluntad política” para coordinarse y que desprecia o pospone los mecanismos de obligatoriedad para la coordinación y la concurrencia. (Kunz, González y Villaseñor 2015:39)

Sin embargo encontramos evidencias sobre una pretendida centralización e invasión de atribuciones a nivel de las instancias de coordinación y concertación federal y estatal, (consejos nacional y estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano) así como a partir de la denominada estrategia nacional de ordenamiento territorial y sobretodo en la emisión de normas oficiales y lineamientos que, a nuestro juicio, le dan a la SEDATU, a nombre de la federación, mayores atribuciones que las conferidas en la constitución y en otros ordenamientos de índole superior. La nueva LGAHOTDU pareciera esconder una pretensión de hegemonía sobre la SEMARNAT y sobre los otros dos niveles de gobierno.

Los condicionamientos a la autonomía constitucional de los municipios en la planeación del desarrollo urbano son delicados y requieren de una amplia discusión sobre las pretensiones federales y también sobre nuevas obligaciones para los municipios para solicitar al gobierno del estado de un dictamen de congruencia.

Coincidimos en la necesidad de una mayor corresponsabilidad con el desarrollo y con el compromiso de todos los niveles de gobierno con la mayoría de los principios y objetivos propuestos en la ley, pero nos parece inadecuado ir más allá de lo que la propia constitución establece como bases para la coordinación y concurrencia en cada una de las materias.

Hay que tomar en cuenta que los plazos establecidos a partir de la abrogación de la ley general y la derogación de todas las disposiciones legales opuestas a la LGAHOTDU así como para adecuar los instrumentos de planeación están en marcha y plantean una armonización con esquemas y concepciones nuevas a partir de la ordenación planteada.

Estamos además frente al riesgo latente de que buenas ideas e innovaciones con un gran potencial para el desarrollo de las ciudades en México se traduzcan en ocurrencias, en el sentido de lo que iniciamos, ideas inesperadas o pensamientos originales que ocurre a la imaginación de los legisladores o actores impulsores de novedades o generalidades que requieren una adecuada traducción en los ordenamientos y normas que de ellos deriven.

Dejamos para otro trabajo la discusión sobre derechos de propiedad, derechos de desarrollo y derecho a la ciudad, o la traducción de la resiliencia, como otros más de los temas que se habrán de continuar discutiendo a partir de los nuevos instrumentos legales que regulan a los asentamientos humanos, la ordenación del territorio y el desarrollo urbano.

También, como advertimos al principio es necesario para otro trabajo combatir y desprestigiar el absurdo intento de los senadores del Partido Acción Nacional por pretender borrar de la historia nacional el valor estructurante del artículo 27 constitucional. Pronto habré de abordarlo en un siguiente trabajo.

En el ámbito de lo metropolitano, la experiencia en la vida real permite entender la importancia de la parte jurídica, bajo el razonamiento que en ocasiones la práctica difiere de lo que la normatividad establece. Los conocimientos y las vivencias adquiridas contribuyen a la institucionalidad del fenómeno metropolitano, por lo que el presente documento, así como futuros trabajos, pretenden entablar una discusión entre la teoría jurídica frente a la práctica real llevada a cabo en los distintos niveles de gobierno.

Referencias Bibliográficas

Libros y documentos electrónicos

- González, G. Kunz, I. y Villaseñor, H. (2015), *Área metropolitana de Guadalajara. Entre la voluntad política y la obligatoriedad*, Guadalajara, Instituto de Estudios del Federalismo “Prisciliano Sánchez”. ISBN: 978-607-8136-32-2
- Pérez, Daniel (2013). *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. ISBN: 978-607-2800-84-7, 607280084X

Artículos

- Aguilar F. Luis (2017), *Gobernanza Metropolitana*, Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno CUCEA. Universidad de Guadalajara, Puerto Vallarta, 4-7 Julio, 2017, (en proceso de publicación).
- Kunz Ignacio y González Gerardo, (2017), *¿Es posible la Gobernación Metropolitana en México?* (en proceso de dictaminación)
- Kunz Ignacio (2017) (comp.), *Planeación Metropolitana. En búsqueda de la Integralidad*. Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México y Siglo XXI editores. ISBN: 978-607-03-0880-2
- Kunz Ignacio y González Gerardo, (2014), *Nota sobre la Cuestión Metropolitana* (en proceso de dictaminación)

Ponencias presentadas en congresos, coloquios y seminarios

- Ramírez Navarro, Víctor (2013), “Estado Actual y Perspectivas de la Legislación Metropolitana en México”, documento incluido en las *Memorias del Seminario Internacional “Repensar la Metrópoli II”*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, del 7 al 11 de octubre. Citado en Kunz, Ignacio y González Gerardo (2017) “¿Es posible la Gobernación Metropolitana en México? (en proceso de dictaminación).

Documentos electrónicos

- Cámara de Diputados a (2016), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ciudad de México, Honorable Congreso de la Unión, 27 de enero, consultada en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_226_27ene16.pdf

- Cámara de Diputados b (2016), Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Ciudad de México, Honorable Congreso de la Unión, 28 de noviembre, consultada en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf, consultado el 28 de septiembre de 2017
- RAE, Diccionario de la Real Academia Española, consultado en <http://dle.rae.es/?w=diccionario>, consultado el 28 de septiembre de 2017
- Municipio de Zapopan “a” (2008), *Controversia constitucional promovida por el Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del Decreto número 22137/LVIII/07 por el que se adicionaron y reformaron los artículos 35, 50, 74, 80, 81-Bis y 87 de la Constitución Política Estatal, la aprobación y expedición del Acuerdo Legislativo 483/LVIII-08*, Municipio de Zapopan, 16 de abril.
- Municipio de Zapopan “b” (2008), *Controversia constitucional promovida por el Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del Decreto número 22273/LVIII/08, por el que se modifica el decreto 22247/LVIII/08, por el que se expide el Código Urbano para el Estado de Jalisco*, Municipio de Zapopan, 27 de septiembre.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2011). Resolución de *Controversias Constitucionales 74/2008 y 157/2008 del Municipio Zapopan*. Consultadas en https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/pl20110307v2.pdf.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2011). *Controversias Constitucionales 14/2017 a 18/2017 de los Municipios de la Asociación Metropolitana de Alcaldes (AMA)*, consultadas en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2017-03-22/MI_ContConst-14-2017.pdf, el 29 de septiembre de 2017
- Nota periodística contenida en <http://www.elnorte.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1029016&v=2>. Consultada el 29 de septiembre de 2017.
- Senado de la República, Grupo de Senadores del PAN (2017) “Iniciativa para reformar el artículo 27 de la Constitución”, Consultada el 03 de octubre de 2017 en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2017-09-07-1/assets/documentos/Ini_Art.27_CPEUM.pdf