



COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

DICTAMEN POR EL QUE SE DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Honorable Asamblea:

La Comisión de Desarrollo Social de la LXI Legislatura de esta Honorable Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 157 numeral 1 Fracción I; 158 numeral 1, fracción IV y 167, numeral 4 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a la Honorable Asamblea el siguiente:

DICTAMEN

ANTECEDENTES

La Comisión de Desarrollo Social de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, fue instalada el 6 de octubre de 2009, para cumplir con las tareas enumeradas por el artículo 158 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

La Mesa Directiva de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, mediante oficio **DGPL 61-II-2-655** de fecha **29 de abril de 2010**, turnó a la Comisión de Desarrollo Social, para su estudio y dictamen, el expediente número **2314**, que contiene una Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, presentada por la Diputada **Adriana Fuentes Cortés**, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, durante la sesión de la misma fecha.

2314/2º

La Diputada Fuentes Cortés, solicitó a la Mesa Directiva de la Cámara, con fundamento en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados, que su iniciativa fuera procesada bajo las nuevas reglas del Reglamento, motivo por el cual se turnó nuevamente a la Comisión a través del oficio **DGPL 61-II-1-1032**, de fecha 3 de marzo de 2011.

Posteriormente, la Mesa Directiva comunicó mediante oficio **DGPL 61-II-2-1223** realizó la prevención en términos del artículo 88, numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados, por lo que la Junta Directiva de la Comisión de Desarrollo



**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE
DESARROLLO SOCIAL, POR EL QUE SE
DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO
DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA
DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.**

Social solicitó una prórroga para dictaminar la Iniciativa en comento, la cual fue otorgada por la Mesa Directiva de la Cámara, mediante el oficio **DGPL 61-II-2-1321** el 27 de abril del año en curso.

Con estos antecedentes, la Comisión, realizó el estudio y análisis de los planteamientos contenidos en la Iniciativa con proyecto de decreto referida, a fin de valorar su contenido y deliberar el sentido del dictamen que hoy se presenta.

CONTENIDO DE LA INICIATIVA

En la Iniciativa presentada por la Diputada Fuentes Cortés, se señala que la Ley General de Asentamientos Humanos LGAH surge en 1976 por la necesidad de contar con una estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos, ya que faltaba coordinación en las acciones e inversiones públicas en materia de desarrollo urbano que realizaban la Federación, los estados y los municipios. Con esa ley se sentaron las bases jurídicas para la planeación urbana en México. Posteriormente, entre 1976 y 1977, las legislaturas de todas las entidades federativas expidieron sus respectivas leyes locales de desarrollo urbano, con lo que se integró, en todos sus niveles, la estructura jurídica de la planeación urbana

Asimismo, se señala que el 3 de febrero de 1983 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas a los artículos constitucionales 25, 26 y 73, fracción XXIX-D, relativos a la planeación del desarrollo. El artículo 25 otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional; el artículo 26 se refiere a la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y el 73, fracción XXIX-D, establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

De igual forma se apunta que el 5 de enero de 1983 se publicó la nueva Ley de Planeación, que derogó a la Ley sobre Planeación General de la República de 1930. La nueva ley define a la planeación como la ordenación racional y sistemática de acciones, que tomando en cuenta el ejercicio de atribuciones del Ejecutivo federal en aspectos tales como la regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como finalidad transformar la realidad del país, de acuerdo con normas, principios y objetivos que establecen la Constitución y la propia ley en su artículo 3.

En la exposición de motivos de la Iniciativa señala que los capítulos primero y segundo de la LGAH establecen que será considerada de interés público y de beneficio social la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de

áreas y predios de los centros de población, contenida en los planes o programas de desarrollo urbano, define conceptos y establece las atribuciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal en esta materia.

Siendo ambos capítulos los que me motivan a reflexionar sobre una impostergable actualización de definiciones y en consecuencia atribuciones para las dependencias administrativas competentes en lo que respecta a la figura de las zonas metropolitanas en base a las siguientes reflexiones y argumentos.

Cuando se hace referencia al término desarrollo metropolitano, se relaciona necesariamente con el crecimiento de las zonas metropolitanas, asimismo, el concepto de zona metropolitana que se desarrolló en Estados Unidos desde los años veinte y que generalmente se utiliza para referirse a una ciudad 'grande' cuyos límites rebasan los de la unidad político-administrativa que la contenía originalmente; en el caso de nuestro país, dicha unidad es el municipio.

En cuanto hace al vocablo "metrópoli" proviene de las raíces Mater, madre, y Polis, ciudad. Ello implica que el fenómeno de metropolización responde a las relaciones entre una ciudad central y su influencia en localidades de la región adyacente, que podrían o no estar conurbadas con dicha ciudad central.

Para comprender los procesos de desarrollo metropolitano o bien el crecimiento de las zonas metropolitanas es necesario revisar varios conceptos relacionados con los fenómenos metropolitanos, como son el desarrollo urbano, ciudades, conurbación y por último zona metropolitana la cual es el objeto de la presente iniciativa.

Al respecto podemos afirmar que el fenómeno urbano como eje del desarrollo metropolitano, integra dos acepciones, el área urbana y la zona metropolitana, las cuáles a su vez están definidas por los mismos elementos y variables apegados a la realidad geográfica denominada ciudad⁵.

En términos generales el área urbana es la ciudad misma, junto con las áreas contiguas sus habitantes y edificaciones que sigue una continuidad que parte del centro de la ciudad en todas direcciones y delimitada solamente por terrenos de uso no urbano, cuerpos de agua, bosques o sembradíos, y regularmente no coincide con la delimitación política y administrativa del gobierno de la ciudad. Otra acepción que define a las zonas metropolitanas y que se propone como la más apropiada y actualizada para nuestra legislación vigente en la materia sería: *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 interacción socio-económica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa*⁶.

En este mismo tenor, en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDU-OT)⁷; define las zonas metropolitanas como "aquellas redes de ciudades, donde los procesos de 'metropolización' involucran a ciudades de México y de Estados Unidos de América o a ciudades de dos o más entidades federativas, así como aquellas grandes ciudades que tienen más de un millón de habitantes".⁸

El proceso de metropolización se entiende como "la dinámica espacial generada por los cambios producidos en el modo de producción que implica la asociación tendencial o inducida de redes de ciudades o aglomeraciones urbanas constituyendo un conglomerado urbano con características comunes: económicas, sociales, funcionales y productivas, que definen flujos de bienes, personas y recursos financieros".⁹

En el sector académico existe una definición más general sobre cómo se conforman las zonas metropolitanas "ocurre cuando una ciudad, independientemente de su tamaño, rebasa su límite territorial político administrativo para conformar un área urbana ubicada en dos o más municipios; en otras palabras, la metropolización de una ciudad tiene lugar cuando, en un proceso de expansión, utiliza para el desarrollo urbano suelo que pertenece a uno o más municipios en los cuales se ubica la ciudad central".¹⁰

La Iniciativa señala que de acuerdo con las consideraciones expuestas, se advierte lo incompleta de la definición vigente que hace sobre las zonas metropolitanas la fracción X del artículo 2º. de la Ley General de Asentamientos Humanos, y que a la letra dice: **XX. Zona metropolitana:** el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población.

Desde la entrada en vigor de la Ley General de Asentamientos Humanos, básicamente la dimensión de una ciudad o zona metropolitana, puede solamente observarse cuando se establecen los lineamientos para delimitar una zona conurbada, los cuales han venido cambiando conforme el fenómeno es sujeto de mayor investigación y estudio. Así por ejemplo, en la ley originaria expedida en 1976 destacaba el concepto de conurbación considerando que éste se presentaba cuando la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población, lo cual también ha sufrido modificaciones

incuestionables ya que la conurbación también se da con centros de población pertenecientes a distintas jurisdicciones político-administrativas.

Conforme a lo que señala la Iniciativa, actualmente, las zonas metropolitanas concentran diversos problemas derivados de su alta concentración humana, como crecimiento demográfico, altos niveles de pobreza, tráfico, deterioro ambiental, escasez de agua y deficiente administración, entre otras. Por lo que se considera necesario fortalecer y actualizar la legislación sobre asentamientos humanos a través de la redefinición de conceptos como la conurbación y las zonas metropolitanas, así como adicionar dentro de los objetivos de la ley las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y **zonas metropolitanas**.

Del mismo modo, se propone que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante el desarrollo de las zonas metropolitanas y los asentamientos humanos como una condición para su declaración y control.

Concretamente la Iniciativa propone **reformar** las fracciones II del artículo 1º., IV y XX del artículo 2º., XIX del artículo 3º., VIII del artículo 5, el artículo 6, las fracciones VIII, X y XIV del artículo 7, V del artículo 8, VI del artículo 9 y V del artículo 12; y se **adicionar** una fracción XX al artículo 3 y una VI al artículo 12, recorriéndose la actual al numeral VII, todos de la Ley General de Asentamientos Humanos

Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

I. ...

II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y **zonas metropolitanas**;

III. a IV. ...

Artículo 2. ...

I. a III. ...

IV. Conurbación: la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población **pertenecientes a distintas jurisdicciones político-administrativas;**

V a XIX. ...

XX. Zona metropolitana: el espacio 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 interacción socio-económica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa, y**

XXI. ...

Artículo 3. ...

I. a XVII. ...

XIX. El desarrollo y adecuación en los centros de población de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos que garanticen la seguridad, libre tránsito y accesibilidad que requieren las personas con discapacidad, y

XX. El desarrollo de las zonas metropolitanas y los asentamientos humanos como una condición para su declaración y control.

Artículo 5. ...

I. a VII. ...

VIII. La preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población **y zonas metropolitanas.**

Artículo 6. Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población **situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica** que tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL, POR EL QUE SE DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Artículo 7. ...

I. a VII. ...

VIII. Coordinarse con las entidades federativas y los municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población y **zonas metropolitanas**, mediante la celebración de convenios y acuerdos;

IX. ...

X. Proponer a las autoridades de las entidades federativas la fundación de centros de población y **zonas metropolitanas**;

XI. a XIII. ...

XIV. Participar en la ordenación y regulación de **zonas metropolitanas** y conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas;

XV. y XVI. ...

Artículo 8. ...:

I. a IV. ...

V. Participar en la planeación y regulación de las **zonas metropolitanas y conurbadas**, en los términos de esta Ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano;

VI. a XIII. ...

Artículo 9. ...

I. a II. ...

VI. Participar en la planeación y regulación de las **zonas metropolitanas y conurbadas**, en los términos de esta Ley y de la legislación local;

VII. a XV. ...



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL, POR EL QUE SE DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Artículo 12. ...

I. a IV. ...

V. Los programas de desarrollo urbano de centros de población;

VI. Los programas de desarrollo urbano de las zonas metropolitanas, y

VII. ...

...

...

Artículo 21. La Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, deberán convenir la delimitación de una zona **metropolitana** o conurbada, cuando:

I. Sea procedente el estudio y resolución conjunta del desarrollo urbano de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas, que por sus características geográficas y su tendencia económica y urbana, deban considerarse como una zona **metropolitanas** o conurbada;

II. y III. ...

CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN DICTAMINADORA

1. La Comisión de Desarrollo Social reconoce la preocupación de la Diputada Fuentes Cortés por mejorar el marco legal para brindar seguridad y viabilidad a las zonas metropolitanas, sin embargo, existen actualmente reglamentos que han permitido, a través de la operación de una comisión intergubernamental, conformada por CONAPO, INEGI y la Secretaría de Desarrollo Social, desarrollar una metodología para la definición de las zonas metropolitanas, conforme a su desarrollo poblacional y territorial.
2. Por otro lado, en el artículo 73 fracción XXIX-C, no queda clara la facultad del Congreso para establecer leyes relativas a la definición de las zonas metropolitanas, ya que podría invadir facultades de estados y municipios.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL, POR EL QUE SE DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

3. Bajo los argumentos expuestos, y una vez analizada y discutida la Iniciativa en análisis, el pleno de esta Comisión de Desarrollo Social de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, determinó en sesión ordinaria de fecha 7 de septiembre del año en curso, desechar la Iniciativa con proyecto de decreto en comento.

Por los argumentos anteriormente expuestos, la Comisión somete a la consideración de la Honorable Asamblea el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Se desecha la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, presentada el día **29 de abril del 2010** por la Diputada **Adriana Fuentes Cortés**, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

SEGUNDO.- Archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de septiembre de 2011.



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE
DESARROLLO SOCIAL, POR EL QUE SE
DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO
DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA
DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
	Presidente Dip. José Francisco Yunes Zorrilla Veracruz (PRI)			
	Secretario Dip. Aarón Irizar López Sinaloa (PRI)			
	Secretario Dip. Edgardo Melhem Salinas Tamaulipas (PRI)			
	Secretaria Dip. Maricela Serrano Hernández México (PRI)			
	Secretario Dip. Liborio Vidal Aguilar Yucatán (PVEM)			
	Secretario Dip. Jesús Gerardo Cortez Mendoza Baja California (PAN)			
	Secretario Dip. Elpidio Desiderio Concha Arellano Oaxaca (PRI)			
	Integrante Dip. Jesús Giles Sánchez Morelos (PAN)			



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN DE LA COSMIÓN DE
DESARROLLO SOCIAL, POR EL QUE SE
DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO
DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA
DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
	Secretario Dip. Hugo Héctor Martínez González Coahuila (PRI)			
	Secretario Dip. Gerardo Sánchez García Guanajuato (PRI)			
	Secretario Dip. Sergio Octavio Germán Olivares México (PAN)			
	Secretario Dip. Martín García Avilés Michoacán (PRD)			
	Secretaria Dip. Elsa María Martínez Peña Coahuila (NA)			
	Integrante Dip. Alfonso Primitivo Ríos Durango (PT)			
	Integrante Dip. Esteban Albarrán Mendoza Guerrero (PRI)			



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS




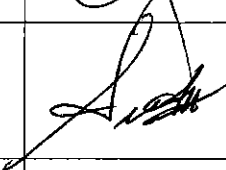



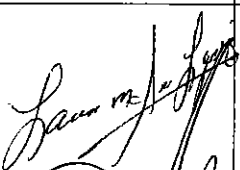

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE
DESARROLLO SOCIAL, POR EL QUE SE
DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO
DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA
DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
	Integrante Dip. Jesús Ricardo Enríquez Fuentes México (PRI)			
	Integrante Dip. Lucila del Carmen Gallegos Camarena Guanajuato (PAN)			
	Integrante Dip. Gloria Trinidad Luna Ruíz Chiapas (PAN)			
	Integrante Dip. Alba Leonila Méndez Herrera Veracruz (PAN)			
	Integrante Dip. Adriana Terrazas Porras Chihuahua (PRI)			
	Integrante Dip. José Oscar Aguilar González Puebla (PRI)			
	Integrante Dip. Carlos Luis Meillón Johnston Jalisco (PAN)			
	Integrante Dip. Héctor Hugo Hernández Rodríguez Distrito Federal (PRD)			
	Integrante Dip. Narcedalia Ramírez Pineda Oaxaca (PRI)			



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN DE LA COSMIÓN DE
DESARROLLO SOCIAL, POR EL QUE SE
DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO
DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA
DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
	Integrante Dip. Enrique Torres Delgado Sonora (PAN)			
	Integrante Dip. Samuel Herrera Chávez Zacatecas (PRD)			
	Integrante Dip. Carlos Flores Rico Tamaulipas (PRI)			
	Integrante Dip. Bélgica Nabil Carmona Cabrera Oaxaca (PRD)			
	Integrante Dip. Laura Margarita Suárez González Michoacán (PAN)			
	Integrante Dip. Mario Moreno Arcos Guerrero (PRI)	