



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

San Raymundo Jalpan, Oaxaca, a 15 de febrero de 2016.

DIP. ADOLFO TOLEDO INFANZÓN
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA.

571-1742XIII

La que suscribe, DIP. **MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ** integrante de la Sexagésima Segunda Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Oaxaca, de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 50 fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Oaxaca y 67 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Oaxaca, someto a la consideración de esta soberanía para efectos de análisis, discusión y en su caso aprobación, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 7 Y 39 FRACCIÓN III. Y V. DE LA LEY DE COORDINACIÓN PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE OAXACA**, bansándome al tenor de las siguientes

CONSIDERACIONES

Un número importante de las ciudades de México rebasan hoy los límites del municipio que originalmente las contuvo y se han extendido sobre las circunscripciones vecinas. En otros casos, ciudades situadas en municipios contiguos han establecido en su crecimiento contacto físico, dando lugar a "conurbaciones". Asimismo, existen ciudades de municipios vecinos que mantienen una intensa relación socioeconómica entre ellas sin que necesariamente medie una continuidad urbanística. En todas estas situaciones,



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA

PODER LEGISLATIVO

el común denominador es un conglomerado urbano, una zona metropolitana, cuya extensión y funcionamiento involucra a dos o más circunscripciones político-administrativas.¹

Las zonas metropolitanas son los elementos de mayor jerarquía del sistema urbano nacional, en ellas se genera 71 por ciento del producto interno bruto del país y tienen el potencial de incidir favorablemente en el desarrollo económico y social de sus respectivas regiones. Sin embargo, su aprovechamiento como elementos articuladores del desarrollo requiere de la participación de los diferentes sectores y órdenes de gobierno en instancias de coordinación que propicien la toma de decisiones concertada sobre una base común. El acuerdo en la identificación y delimitación territorial de las propias metrópolis constituye un paso fundamental para avanzar en esta dirección.²

Las zonas metropolitanas constituyen el componente de mayor jerarquía del sistema urbano nacional, en ellas se concentra más de la mitad de la población y se genera el 75% del Producto Interno Bruto del País. En ellas se concentran 56 de cada 100 habitantes, generan 73 de cada 100 pesos producidos, concentran en 60% de las unidades económicas y el 71% del personal ocupado.

También son los escenarios donde se concentran las empresas privadas, existe la más diversificada mano de obra, se ubican las grandes universidades, se generan las principales innovaciones tecnológicas y se localizan el aparato gubernamental y los grupos de poder, todo lo cual requiere de grandes obras de

¹ Véase, *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*, SEDESOL/CONAPO/INEGI/, 2004. Pp. 7.

² *Ibid.*, Pp. 8.



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

infraestructura y servicios públicos de calidad. Las metrópolis, por ende, se constituyen en colosales fuerzas productivas fundamentales para el desarrollo económico nacional.³

En términos generales, el fenómeno de metropolización ocurre cuando una ciudad, independientemente de su tamaño, rebasa su límite político-administrativo para conformar un área urbana ubicada en dos o más municipios. Este fenómeno conjuga cuatro elementos: *i)* componente demográfico, que tiene que ver con el crecimiento de la población y la movilidad residencial intrametropolitana; *ii)* mercado de trabajo, en cuanto a la marcha de la economía local, tasa de crecimiento por tipo de actividad, ritmos de descentralización del empleo y patrones de relocalización espacial de cada sector económico; *iii)* conformación territorial, determinado por las características de la expansión urbana continua, sectorial, axial o discontinua; y *iv)* delimitación político-administrativa, en función del grado de fragmentación de las entidades federativas en municipios.⁴

De acuerdo a los criterios definidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), por Zona Metropolitana se entiende el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de más de 50 mil habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que que

³ Garza Villarreal, Gustavo; *Características Socioeconómicas y Gestión de las Metrópolis en México en Importancia social, económica y territorial de los nuevos fenómenos metropolitanos*, Colección *Legislando la agenda social*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados-LXI Legislatura, México, 2006, Pp. 23.

⁴ Sobrino Figueroa, Jaime; *Indicadores Económicos del Desarrollo Metropolitano en México en Importancia social, económica y territorial de los nuevos fenómenos metropolitanos*, Colección *Legislando la agenda social*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados-LXI Legislatura, México, 2006, Pp. 58.



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

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 socio económica. Además, se incluye en la Zona Metropolitana a aquellos municipios que por sus características particulares es importante agruparlos para la planeación política y urbana.⁵

Con base en esta definición, el Estado de Oaxaca cuenta con tres zonas metropolitanas en el estado: la primera en la región de Valles Centrales, con una agrupación de 20 municipios en torno a la ciudad de Oaxaca de Juárez (capital del estado); la segunda en el Istmo, conformada por los municipios de Salina Cruz, Santo Domingo Tehuantepec y San Blas Atempa; y la tercera en la región del Papaloapan, integrando a San Juan Bautista Tuxtepec y Loma Bonita.⁶ Dichas zonas han funcionado también como microrregiones, polos de desarrollo y redes de flujo comercial, de capitales y de mano de obra con otros territorios.

Las Zonas Metropolitanas en nuestro estado, han sido consideradas como áreas conurbadas, sin embargo, presentan características y necesidades muy distintas de las del resto del Estado. Se trata de grandes concentraciones de población que se han expandido desde municipios centrales hacia poblados contiguos a partir de la distribución de la actividad económica, servicios públicos, infraestructura, uso de suelo, proyectos mobiliarios y turísticos.

Y es que, al interior de las Zonas Metropolitanas, su creccimiento ha evidenciado ciertos patrones regulares de comportamiento, dando lugar a la conceptualización de etapas de metropotalismo, o faces del proceso de

⁵ Véase, *Planes Regionales de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016*. Disponible en: www.finanzasoxaca.gob.mx/planesregionales.html

⁶ *Idem.*,



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

metropolización.

- a) En una primera etapa, la población residente y la demanda ocupacional del distrito comercial crece. Lo mismo ocurre en las partes de la ciudad central adicionales al distrito comercial y área urbana de los contornos metropolitanos. La dinámica poblacional más importante se observa en el anillo contiguo al distrito central, mientras que el mercado de trabajo se concentra en más del 50% sobre el distrito central. Esta etapa termina cuando el distrito central comienza a perder población.
- b) Durante la segunda etapa, la población decrece en el distrito central, crece a tasas moderadas en el resto de la ciudad central y se acelera el ritmo demográfico del primer anillo circundante a la ciudad central, pero se estabiliza. Se observan fenómenos de relocalización de actividades hacia la periferia.
- c) En las etapas subsiguientes, el distrito central sigue perdiendo población y en algunos casos disminuye el empleo. Las partes adyacentes de la ciudad central se estabilizan e incluso pierden población y la dinámica de crecimiento es más importante en los anillos periféricos.

No obstante, existen también profundas desigualdades en los aspectos social, económico, espacial, ambiental y agrario, mismos que generan pobreza, desigualdad, precariedad, afectaciones al medio ambiente y los recursos naturales, aceleran los procesos migratorios y los asentamientos humanos irregulares, la fragmentación de las ciudades y la demanda de servicios públicos.



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

Se suman también, los aspectos relacionados con las *comunidades en proceso de extinción*, las cuales se encuentran principalmente en las zonas conurbadas de las principales ciudades del Estado. Es el caso de la ciudad de Oaxaca, cuyo crecimiento en los últimos años, ha pasado a más de 18,829 hectáreas en los últimos cincuenta años, cubriendo prácticamente 18 municipios y 48 núcleos de propiedad social. Otro caso es Salina Cruz donde el ejido prácticamente ya desapareció y la zona urbana y comercial que va hacia la población de Tehuantepec, generando problemas, por ejemplo en la comunidad de Santa Cruz Tagolaba, municipio de Santo Domingo Tehuantepec. Algo similar lo encontramos en la ciudad de Tuxtepec o de Huajuapam de León, por señalar algunos ejemplos. En estos casos existe un mercado de tierras importante y las posibilidades de su regularización se presentan imposibles.⁷

Finalmente, los relacionados con los fenómenos destructivos que pueden ser origen de desastres, los cuales se dividen en eventos de cinco tipos: geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos.⁸ En donde en la mayoría de los municipios que se encuentran localizados en las zonas metropolitanas en el Estado, no cuentan con Atlas de riesgos, ni se cuentan con la delimitación de zonas de peligro como lo son zonas de lechos de ríos secos, afluentes naturales (vasos reguladores), ríos subterráneos, zonas industriales, asentamientos irregulares, zonas por donde pasan los oleoductos y zonas de depresión orográfica.

Frente a este panorama, las estructuras de la administración pública en el

⁷ Moreno Derbez, Carlos; *Conflicto Agrario y Organización Campesina. Los cambios al artículo 27 constitucional en el Estado de Oaxaca*, SEP/Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca/Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca, México, 2010, Pp. 54.

⁸ Ver, *Atlas Nacional de Riesgos, México 1991*, Secretaría de Gobernación.



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA

PODER LEGISLATIVO

Estado, deben concertar una mayor coordinación interinstitucional; a efecto de establecer una estrategia para definir líneas de atención a las problemáticas que existen en las zonas metropolitanas, favorecer la sinergia entre programas, coordinar acciones, integrar recursos, planificar la inversión pública, amortiguamiento de los polígonos de protección natural, el trabajo social con los núcleos de población, adecuar los instrumentos de fomento e impulsar las propuestas de desarrollo consensuadas con los municipios, comunidades y ejidos.

En este sentido, en el artículo 7. la *Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano Sustentable del Estado de Oaxaca*, señala que "los Municipios que integran la Zona Metropolitana deberán elaborar su Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial, Programa de Ordenamiento Territorial, su Plan o Programa Municipal, Parcial, de Centro de Población de Desarrollo Urbano o sectorial según corresponda de acuerdo a las Leyes Federal y Estatal vigentes en la materia y en alineación al Plan o Programa de Ordenación de Zona Metropolitana". Sin embargo, detectamos algunos vacíos dentro del marco jurídico vigente, en cuyo diagnóstico no se consideran la incorporación de elementos, sistemas y procesos de suma importancia para la planeación territorial, el ordenamiento urbano, el mejoramiento de las condiciones ambientales y el estado que guarda el campo social agrario en las zonas metropolitanas en la entidad.

Por ello, en el citado artículo, se deben de incorporar los Atlas de Riesgos para la Prevención de Desastres Naturales y los Programas de Regularización de la Tenencia de la Tierra en los municipios que integran las zonas metropolitanas.

En el primer caso, permitirá establecer las estrategias de prevención, así



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA

PODER LEGISLATIVO

como el conocer los peligros y amenazas para saber dónde, cuándo y cómo afecta. Como es el caso de: inundaciones, deslizamientos de taludes, e invasión de zonas federales de ríos y arroyos; entre otros. También permitirá que los tres órdenes de gobierno estarán identificando y estableciendo las características y los niveles actuales de riesgo ante fenómenos naturales, identificando principalmente las áreas de riesgo considerando su problemática. Y finalmente, se diseñaran las acciones y programas de prevención, control, con elementos de protección civil o particulares, que realizaran una diversidad de obras que beneficien a la sociedad, mediante la mitigación y reducción de los riesgos que afectan a los municipios metropolitanos.

En el segundo caso, la regularización de la tierra significa la legalización de las propiedades construidas en los asentamientos no controlados o barrios, reconociéndose el derecho de ocupación y la entrega de títulos de propiedad a sus ocupantes. La regularización, incorpora las propiedades irregulares al registro de tierras y al sistema municipal de recaudación de impuestos. Para la población que se beneficia de estos programas, significa el reconocimiento de su propiedad y de las inversiones hechas en los terrenos, así como la seguridad de permanencia. Asimismo, la propiedad con título representa un activo comercializable que permite al dueño incorporarse a los mercados de tierra y vivienda. Abriendo la posibilidad de una solución progresiva al incorporar su tierra al sector formal de la ciudad.

Dentro del quehacer institucional, el artículo 37 de la *Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano Sustentable del Estado de Oaxaca*, señala que *El Instituto Metropolitano de Planeación para el Desarrollo Sustentable del Estado de Oaxaca, es un Organismo Descentralizado, con participación*



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

ciudadana, dotado de personalidad jurídica, autonomía de gestión y patrimonios propios, que ejerce funciones de planeación integral de las jurisdicciones definidas y declaradas Zonas Metropolitanas del Estado de Oaxaca.

Dentro de dicho instituto, funcionará un Consejo Directivo, que estará a cargo de actividades relacionadas con actividades de dirección y supervisión dentro del mismo; y de acuerdo con el artículo 39. *"el Consejo Directivo se integrará por los titulares o representantes debidamente acreditados de las siguientes instancias y tendrán voz y voto en las asambleas"*.

- I. ...*
- II. ...*
- III. Los Presidentes Municipales de los Municipios integrados en la Zona Metropolitana con voz y voto; su Coordinador Municipal será el Presidente del Municipio Central de la Zona Metropolitana;*
- IV. ...*
- V. Un representante de las siguientes delegaciones del Gobierno Federal: SEDESOL, SEMARNAT y SCT con voz y voto.*
- VI.*

En este sentido, la participación articulada de las distintas entidades de gobierno que intervienen en el desarrollo metropolitano, en su conjunto deben ser los mecanismos e instrumentos efectivos planeación regional y/o metropolitana integrados de forma consensuada entre las entidades gubernamentales para solucionar los graves problemas que aquejan a las zonas metropolitanas en el Estado.

Por ello, se plantea la modificación del artículo 39 fracciones III. y V. del citado ordenamiento jurídico, que tiene por objeto; incorporar a los órganos de



"2016, AÑO DEL FOMENTO A LA LECTURA Y A LA ESCRITURA"

GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

representación agraria, (Comisariados de Bienes Comunales y Ejidales), ya que éstas autoridades han incidido de manera determinante dentro del ordenamiento territorial comunitario y se están convirtiendo en un instrumento de planeación del uso del suelo y de regulación del manejo de los recursos naturales de gran importancia y utilidad para los núcleos agrarios del país. Las comunidades y los ejidos de Oaxaca, han realizado cerca de cien estudios de ordenamiento que abarcan más de 600,000 hectáreas.⁹

Por el otro lado, el incorporar a las dependencias del sector ambiental y agrario federal, a la presente Ley; garantiza que la planeación, coordinación y administración metropolitana sean instrumentos necesarios para incidir positivamente en el patrón de organización espacial, en la certeza jurídica de la tenencia de la tierra, en el ordenamiento ecológico y territorial y en la sustentabilidad de estos centros difusores del desarrollo en el Estado.

Su importancia radica en la definición de competencias y de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, que posibiliten la planeación y administración integral del territorio, la gestión eficiente de los servicios públicos y el ejercicio pleno de los derechos de sus ciudadanos, elementos indispensables para la gobernabilidad y el desarrollo sustentable de las principales zonas metropolitanas en el Estado.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio, sometemos a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA**

⁹ Anta Fonseca, Salvador y Fernando Mondragón Galicia; *El Ordenamiento Territorial y los estatutos comunales: el caso de Santa Cruz Tepetotutla, Usila, Oaxaca*, Instituto Nacional de Ecología, México, 2006.



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 7 Y 39 FRACCIÓN III. Y V. DE LA LEY DE COORDINACIÓN PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE OAXACA, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 7.- Los Municipios que integran la Zona Metropolitana deberán elaborar su Atlas de Riesgos para la Prevención de Desastres Naturales, Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial, Programa de Ordenamiento Territorial, Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra, su Plan o Programa Municipal, Parcial, de Centro de Población de Desarrollo Urbano o sectorial según corresponda de acuerdo a las Leyes Federal y Estatal vigentes en la materia y en alineación al Plan o Programa de Ordenación de Zona Metropolitana.

ARTÍCULO 39.- El Consejo Directivo se integrará por los titulares o representantes debidamente acreditados de las siguientes instancias y tendrán voz y voto en las asambleas.

- I. ...
- II. ...
- III. Los Presidentes Municipales y los órganos de representación agraria (Comisariado de Bienes Comunales o Ejidales) de los Municipios integrados en la Zona Metropolitana con voz y voto; su Coordinador Municipal será el Presidente del Municipio Central de la Zona Metropolitana;
- IV. ...
- V. Un representante de las siguientes delegaciones del Gobierno Federal: Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales,



"2016, AÑO DEL FOMENTO A LA LECTURA Y A LA ESCRITURA"

GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Procuraduría Agraria, Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra, Registro Agrario Nacional, Comisión Nacional Forestal, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad y la Comisión Nacional del Agua, con voz y voto.

ARTÍCULO ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

**ATENTAMENTE,
"SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN"
"EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ"**

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ

Dado en el Recinto Legislativo de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, a los quince días del mes de febrero de 2016.