

**Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública**  
**Sistema Competencial de la Administración Pública**

**La movilidad y fenómenos relacionados: Competencias y  
Concurrencias, una visión desde la Conurbación.**

Noviembre de 2010  
Moisés López Cantú



# **C O N T E N I D O**

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>LA MOVILIDAD Y SU RELEVANCIA PARA LA SOCIEDAD</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>RELACIÓN ENTRE LOS FENÓMENOS Y VÍNCULO CON LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS</b>	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>MARCO LEGAL DE LA MOVILIDAD, COMPETENCIAS Y CONCURRENCIAS</b>	<b>12</b>
<b>4.1</b>	<b>Origen y distribución de competencias</b>	<b>12</b>
<b>4.2</b>	<b>De la regulación Estatal</b>	<b>18</b>
<b>4.3</b>	<b>De la regulación Municipal</b>	<b>25</b>
<b>5</b>	<b>ACTORES</b>	<b>28</b>
<b>6</b>	<b>MECANISMOS DE COORDINACIÓN SUPRA TERRITORIALES O “NO TRADICIONALES”</b>	<b>30</b>
<b>6.1</b>	<b>La conurbación</b>	<b>30</b>
<b>6.2</b>	<b>CETYV</b>	<b>31</b>
<b>6.3</b>	<b>SINTRAM</b>	<b>32</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>34</b>
<b>8</b>	<b>ANEXO – CUERPO DE NORMAS RELACIONADAS</b>	<b>38</b>
<b>9</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>40</b>

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1.	Efectos del proceso de urbanización en el transporte público	9
Figura 2.	Interacción entre la oferta y la demanda de viajes	10
Figura 3.	Sub sistemas de la movilidad y competencias	11
Figura 4.	Dependencias relacionadas con asentamientos humanos, transporte y medio ambiente	29
Figura 5.	Competencias coordinadas en torno a movilidad sustentable	37

## **LISTA DE CUADROS**

Cuadro 1.	Población en zonas conurbadas de México	7
Cuadro 2.	Origen, naturaleza e instrumentos derivados de las competencias	12
Cuadro 3.	Organización de la Ley General de Asentamientos Humanos	13
Cuadro 4.	Organización de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	15

# 1 INTRODUCCIÓN

José María Serna de la Garza, en sus Sistema Federal Mexicano, utiliza el concepto de “*Estado Compuesto*” para referirse a “*formas de organización estatal complejas en las que existen órganos públicos de distintos niveles que ejercen actos de autoridad en un régimen de descentralización que puede ser mayor o menor, y bajo diversas formulas.*” Estos actos de autoridad son complejos por que refieren actuaciones de distintos órganos de gobierno a un tema o fenómeno en específico como la seguridad pública, la salud, la educación y otros; también son complejos por que suponen que la actuación de los órganos, en sus ámbitos de competencia, deberían estar alineados y perseguir un fin común. A esto es lo que se llama competencias y concurrencias, dicho de una manera sencilla que corresponde hacer a cada orden de gobierno en un tema en específico, lo cual supone una cierta linealidad o clara delimitación territorial o administrativa.

En la práctica los fenómenos no son lineales y ni responden a límites competenciales o administrativos, por el contrario son compuestos (tienen muchas partes) y complejos (muchas causas y efectos) y ese es el caso del tema de este ensayo: el fenómeno de la movilidad en el contexto de una conurbación, la del Área Metropolitana de Monterrey.

En este ensayo se aborda el tema de la movilidad, entendido como el desplazamiento de bienes y personas, y los fenómenos relacionados (tránsito, transporte, desarrollo urbano, calidad del aire) desde el punto de vista de las competencias y concurrencias en una zona conurbada. El punto de partida del análisis es la descripción del fenómeno y su importancia para la sociedad (capítulo 2); luego se explica su origen en el desarrollo urbano, su relación con infraestructura y servicios para la movilidad y la manera en que se expresa como flujos de vehículos que a su vez producen emisiones contaminantes, para después relacionar cada una de estas componentes con las competencias gubernamentales de asentamientos humanos, tránsito, transporte y de protección ambiental en lo relacionado con emisiones contaminantes con origen en fuentes móviles (capítulo 3); en el capítulo 4 se hace una revisión de las competencias de los órdenes de gobierno relacionadas con la movilidad transitando del ámbito Federal al Municipal; en el capítulo 5 se identifican los principales actores en cada orden de gobierno y en el 6 se revisan formas particulares de coordinación o concurrencia (la de conurbación y expresiones particulares del Área Metropolitana de Monterrey para aspectos relacionados con tránsito y transporte) y al final, en el capítulo 7, se hace una suerte de conclusiones y se perfila una imagen objetivo de lo que podría ser un alineamiento de competencias en aras de una movilidad sustentable. A manera de complemento se incluye un listado con las Leyes y Reglamentos más relevantes en cada uno de los órdenes de gobierno.

A pesar de que este ensayo tiene como limitante el tiempo disponible para su elaboración conlleva la expectativa de servir de base a futuras investigaciones y como guía, en lo que tenga que ver con competencias, al desarrollo de Políticas Públicas en materia de Movilidad Sustentable.

## 2 LA MOVILIDAD Y SU RELEVANCIA PARA LA SOCIEDAD

La localización de la población en el mundo sigue caminos paralelos a los de la industrialización y la economía, que en los dos últimos siglos ha migrado del campo a las ciudades y México no es la excepción, para ilustrarlo basta ver como la población urbana ha pasado de ser el 42.6% en 1950 al 76.4% en 2005<sup>1</sup> y que del total de la población el 53% se ubica en 55 conglomerados urbanos y el 34% en solo 9 (ver Cuadro 1) creciendo a tasas 1.5 veces más grandes que el resto del país; para el caso de Nuevo León el 94% de la población es urbana en el año 2000<sup>2</sup> con una altísima concentración pues se sabe que el porcentaje de la población que vive en la Zona Conurbada de Monterrey pasó del 73% en 1970 al 85% en 2000 y al 87% para el 2005, es decir más de 3.6 millones de habitantes se localizan en solo 9 de 51 municipios.<sup>3</sup>

**Cuadro 1. Población en Zonas Conurbadas de México**

Rango (habitantes)	Zonas metropolitanas	Población			Tasa de crecimiento medio anual (%)		
		1990	1995	2000	1990-1995	1995-2000	1990-2000
Total nacional		81 249 645	91 158 290	97 483 412	2.1	1.6	1.9
Total zonas metropolitanas	55	41 168 713	47 503 876	51 502 972	2.6	1.9	2.3
1 000 000 o más	9	27 092 926	30 958 271	33 501 764	2.4	1.9	2.2
500 000 a 999 999	14	7 529 899	8 867 110	9 697 976	2.9	2.1	2.6
100 000 a 499 999	32	6 545 888	7 678 495	8 303 232	2.9	1.8	2.4
Resto del país		40 080 932	43 654 414	45 980 440	1.5	1.2	1.4

Fuente: Delimitación de Zonas Metropolitanas de México (2004), página 28 Cuadro 3. SEDESOL. INEGI, CONAPO.

Históricamente se asocia a este tipo de concentraciones los clásicos problemas de vivienda, marginación, pobreza, altas demandas de servicio básicos (agua, drenaje, energía, limpia, etc.), educación, salud y seguridad. Más o menos a partir de los años 70 del siglo pasado se asocia a las grandes concentraciones urbanas, sin prejuizar causa o efecto, otro tipo de problemas: los fenómenos de desarrollo urbano disperso y desordenado (conocido en la jerga especializada como “*sprawl*”), congestión, accidentes de tránsito, transporte público de mala calidad, contaminación del aire por gases índice, bajas en la competitividad, bajas en la calidad de vida y recientemente, en escala histórica, generación de gases efecto invernadero con origen en fuentes móviles que al igual que los clásicos contaminantes índice generan efectos negativos sobre la salud.

Así, para los fines de este trabajo se da por sentado que los siguientes fenómenos urbanos coexisten y están estrechamente relacionados: los asentamientos humanos y los procesos de urbanización, el tránsito y sus fenómenos relacionados, los fenómenos de transporte público y los de calidad del aire. Se entiende por movilidad el acto por el cual personas y bienes se desplazan de un origen a un destino por diversos motivos y diversos medios de transporte y que esté

<sup>1</sup> [http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur\\_urb.aspx?tema=P](http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P), consultado el 30 de octubre de 2010.

<sup>2</sup> Programa Sectorial de Desarrollo Urbano 2004-2009, página 9 Tabla 1 y Plan de Desarrollo Urbano de la Zona Conurbada de Monterrey (2008, Anteproyecto para Consulta Pública).

<sup>3</sup> INEGI clasifica la población urbana y rural por el tamaño de la concentración, hasta 2,500 habitantes sería rural y más allá urbana. Hay autores, como Wehetten y quien lo cita, María Teresa Gutiérrez de MacGregor, que opinan que está clasificación es demasiado optimista pues muchas poblaciones de 2,500 habitantes o menos no cuentan con servicios básicos y sobre todo su actividad principal es la agrícola, recomiendan, para fines de estudios sociales, utilizar la frontera de 10,000 habitantes. Ver Gutiérrez de MacGregor María Teresa (2003) Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM No. 50, 2003, pp. 77-91.

concepto engloba los de tránsito y transporte estableciendo vínculos, como se verá más adelante, con los de desarrollo urbano y calidad del aire.

Para ilustrar de una manera más práctica la relación entre estos fenómenos sirve de referencia la numeralia mediante la cual el Plan Sectorial de Transporte y Vialidad relaciona los fenómenos citados específicamente para la Zona Conurbada de Monterrey<sup>4</sup>:

- a) Refuerza la idea de la urbanización cuando presenta la evolución de la población urbana en Nuevo León de 1900 a 2000, pasando del 21% al 85%.
- b) Ilustra el cambio en la actividad principal mediante los porcentajes de empleo por sector, destacando la caída del Sector Primario del 60% en 1930 a 5.3% en 2000.
- c) A pesar del aumento poblacional, ya citado, la densidad bruta en viviendas por hectárea ha venido cayendo desde 1970 (97 viv/ha) para ubicarse en 47 viv/ha en 2005.
- d) En ese contexto de baja densidad y un modelo de desarrollo urbano con usos de suelo desagregado (sectores con usos de suelo especializados) las personas de altos estratos viajan un 20% más que las de bajos estratos.
- e) Los tiempos de viaje promedio para los estratos bajos son muy altos, del orden de los 60 minutos, sobre todo si se comparan con los de los estratos altos que andan del orden de los 25 minutos.
- f) Las preferencias de viajes por modo son, para fines prácticos, del 50% para vehículos particulares y 50% para transporte público con un notable desplazamiento a favor de auto particular a partir de 1996.
- g) Este desplazamiento tiene efectos negativos en la calidad y sustentabilidad de los servicios de transporte público: alargamiento de las rutas y caída de la productividad (ver Figura 1).
- h) Tal desplazamiento en la preferencia de viajes parece deberse a la combinación del aumento en el ingreso per capita, motorización acelerada (de entre el 10 y 15% anual) y fuertes inversiones en vialidad.
- i) Los Gobiernos locales invirtieron del orden de los 30,000 millones de pesos entre 1985 y 2009, un 48% para vialidades y manejo de tráfico y un 52% para la red Metro<sup>5</sup>.
- j) Los servicios Metro, para el año de referencia, servían solo el 3.5% de la demanda y la velocidad promedio en auto particular venía cayendo de 32 km/hr a 27 km/hr.
- k) Por otro lado, la mitad de los veh-km en hora de máxima demanda sufren congestión y el 90% de toda la congestión se localiza en un 80 km. de la red vial primaria.
- l) Por el lado de las externalidades se puede citar que los accidentes de tránsito son del orden de 70,000 anuales y hay un registro de unos 12,500 heridos con 250 muertos y que el 64% de las emisiones de contaminantes índice son originadas por fuentes móviles (581,214 ton/año).
- m) La incidencia de los costos de transporte y comunicaciones sobre los ingresos familiares ha ido aumentando pues paso de 19.1% en 1994 a 21.8 en 2004 y es casi 5 veces más si se compara el decil con mayor incidencia (Estrato 2) con el de menor incidencia (Estrato 10).

---

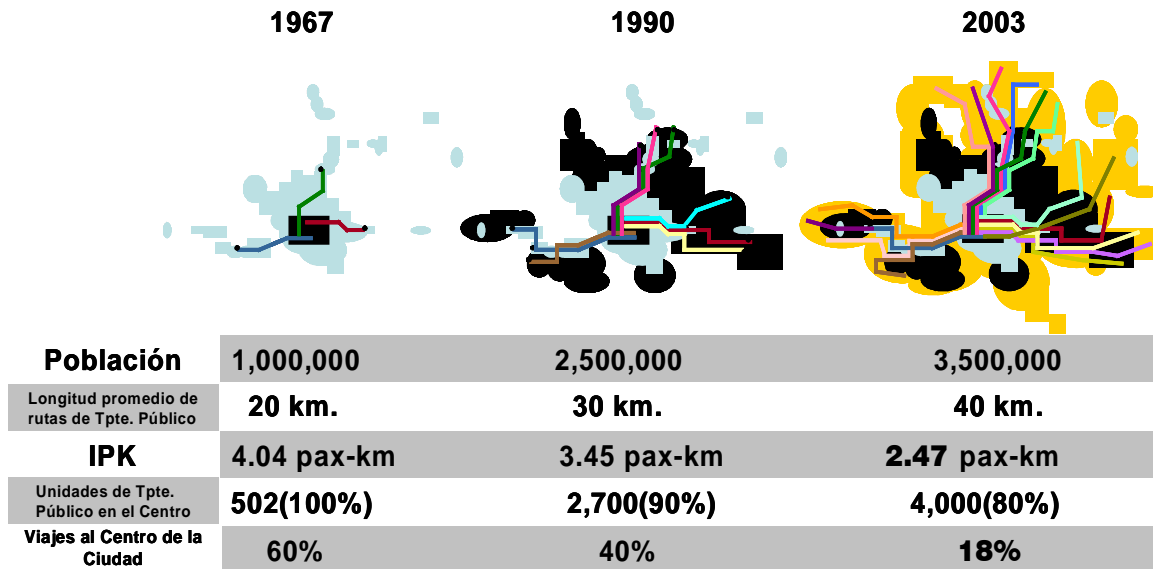
<sup>4</sup> Plan Sectorial de Transporte y Vialidad. Diario Oficial del Estado de Nuevo León del 25 de septiembre de 2009.

<sup>5</sup> Los datos de este inciso y el "n" proceden de la tesis del autor de este ensayo Política Pública de Movilidad Sustentable: Menos vialidad, más movilidad para la Zona Conurbada de Monterrey (Tesis EGAP,2009)



- n) Los costos de externalidades son y de seguir con la misma política seguirán siendo altos, tan altos como unos \$ 535 mil millones de pesos para los próximos 25 años.

**Figura 1. Efectos del proceso de urbanización en el transporte público**



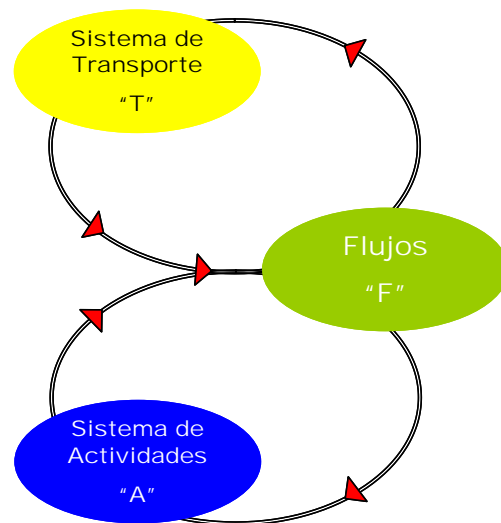
Fuente: Plan Sectorial de Transporte y Vialidad del Área Metropolitana de Monterrey 2008 – 2030 (2009), página 118.

### 3 RELACIÓN ENTRE LOS FENÓMENOS Y VÍNCULO CON LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Si bien el gobierno hace provisión de los servicios e infraestructura para la movilidad, los usuarios toman decisiones respecto al medio de transporte o segmento de la infraestructura que utilizarán. Estas decisiones de viaje se hacen de manera individual según la oferta disponible (cantidad y calidad), las características socioeconómicas de los individuos, los lugares de residencia y la localización de actividades (desarrollo urbano), del entorno macroeconómico, condiciones personales, del entorno financiero, de medio ambiente y/o de simple gusto.<sup>6</sup>

De este proceso – la interacción entre la oferta y la demanda – se derivan las características de los viajes (generación, partición modal, etc.) y las condiciones en que se dan (velocidad, rutas, servicios seleccionados, tiempo de viaje, tiempos de espera, transbordos y niveles de servicio entre otras); esta idea se puede visualizar bajo un enfoque sistémico en la Figura 2.

**Figura 2. Interacción entra la oferta y la demanda de viajes**



Fuente: Manheim, Marvin L., "Fundamentals of Transportation system analysis" –Volume 1: Basic concepts. (Cambridge, Massachusetts, E.U.A. The MIT Press, 1979, p. 13.)

Ver el fenómeno de esta forma ayuda a visualizar la movilidad como un sistema y tres subsistemas: el del transporte, el de las actividades y el de los flujos. El subsistema de transporte ("T") es la infraestructura, los vehículos, los dispositivos y las reglas que sirven para su gestión, es decir la parte física de la provisión. El subsistema de actividades ("A"), incluye a la población y la localización espacial de su residencia y sus actividades, dicho de otra forma, tiene que ver con el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. El subsistema de los flujos ("F"), de bienes o persona, y que pueden ser de peatones, carga, vehículos e incluso mezclas de cualquiera de ellos, simplificando se puede describir como el tránsito.

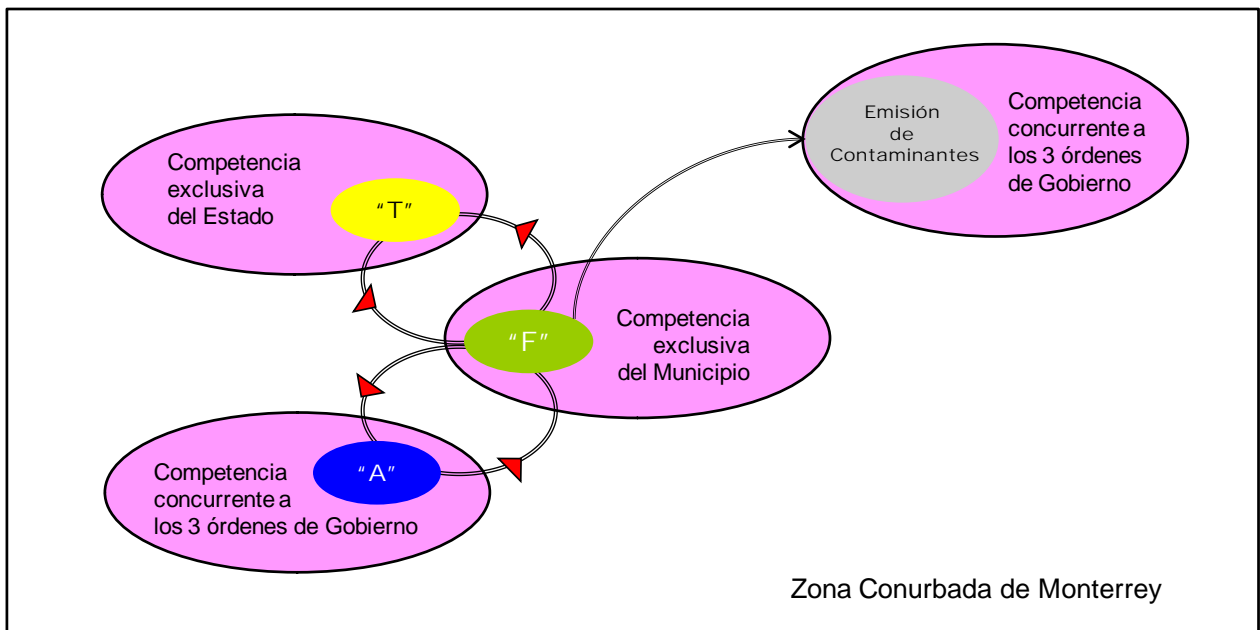
Si este es el fenómeno lo que ahora interesa es saber cómo se relaciona con las competencias asignadas a los tres órdenes de Gobierno, para ello se parte del concepto de "demanda derivada". Se entiende como demanda derivada la demanda por espacios para circular o por servicios de transporte, es decir las personas necesitan desplazarse y al elegir calles o

<sup>6</sup> Manual de conceptos y lineamientos para la Planeación del Transporte Urbano. Tomo II, Capítulo VI. SEDESOL, 2001.

servicios de transporte originan los flujos, generalmente de tránsito, pero que también pueden ser de peatones, bicicletas o que incluso pueden ser expresados como flujos de bienes, personas o por tipo de vehículo. Se denomina demanda derivada porque depende del modelo de desarrollo urbano, de la manera en que se ordena la población y las actividades (usos del suelo) y de la oferta (infraestructura para la vialidad o servicios de transporte público) que los mismos gobiernos proveen y de estos flujos (de su tipo y magnitud) derivan las emisiones de contaminantes (criterio o gases efecto invernadero) que se originan en fuentes móviles.

La aproximación sistémica es relevante porque permite decir que cada uno de los sub sistemas tiene que ver u opera bajo ciertas reglas, competencias, recursos y responsabilidades que se orientan, predefinen o definen desde los instrumentos que le dan sustento a sus actuaciones: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Nuevo León (CPELSNL) y las leyes aplicables a la administración pública estatal y municipal. Así, en principio y en una aproximación simple, es posible decir que las competencias de cada orden de Gobierno están relacionadas a los sub sistemas de la movilidad como se ilustra en la Figura 3.

**Figura 3. Sub sistemas de la movilidad y competencias**



Fuente: Adaptado de Manheim, Marvin L., "Fundamentals of Transportation system analysis" –Volume 1: Basic concepts. (Cambridge, Massachusetts, E.U.A. The MIT Press, 1979, p. 13

## 4 MARCO LEGAL DE LA MOVILIDAD, COMPETENCIAS Y CONCURRENCIAS

Si en el apartado anterior se estableció un vínculo entre el fenómeno de la movilidad, específicamente entre los sub sistemas de este y las competencias gubernamentales, en este se detalla como es que se distribuyen las competencias que regulan el fenómeno de la movilidad y como es que estos marcos normativos se relacionan entre sí. Para tal efecto se analiza la asignación directa originaria en la Constitución, así como su naturaleza y distribución; luego como pasa al ámbito estatal, particularmente para el Estado de Nuevo León y los municipios que conforman la Zona Conurbada de Monterrey, a la luz de estas competencias y las Leyes Orgánicas que regulan la actividad gubernamental.

### 4.1 ORIGEN Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

El origen de las competencias por analizar se puede encontrar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 27, 73 y 115. Lo que se refiere a los asentamientos humanos en el 27 y el 115; lo que tiene que ver con tránsito en el 115, lo relacionado con calidad del aire en el 73 y lo relativo a transporte público, por cláusula residual, en el mismo 73. Una síntesis de estas referencias, su naturaleza y efectos derivados se puede ver en Cuadro 2.

**Cuadro 2. Origen, naturaleza e instrumentos derivados de las competencias**

	<b>Asentamientos Humanos</b>	<b>Transporte</b>	<b>Calidad del aire</b>	<b>Tránsito</b>
Artículos originarios CPEUM	Art. 27 párrafo 3 Art. 73 fracción XXIX – C Art. 115 fracción VI	Art. 124	Art. 73 fracción XXIX -G	Art. 115 fracciones “g” y “h”
Naturaleza	Concurrente	Exclusiva	Concurrente	Exclusiva
Recae en	Los tres órdenes de Gobierno	Estados	Los tres órdenes de Gobierno	Municipio
Instrumentos Jurídicos derivados	Ley General de Asentamientos Humanos	Leyes y reglamentos del ramo en el ámbito Estatal	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental	Reglamentos y otros instrumentos locales
Leyes relacionadas	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental		Ley General de Asentamientos Humanos	Las de transporte en el ámbito local

Fuente: Serna de la Garza José María (2008). El Sistema Federal Mexicano, Un análisis jurídico. México, DF, UNAM.

El artículo 27 de la CPEUM establece que la propiedad originaria de la tierra es de la Nación y que está tiene derecho a transmitirlo a los particulares, el párrafo tercero explicita el derecho de la Nación para de imponer modalidades a la propiedad privada, regularla y ordenarla. El artículo 73 fracción XXIX-C establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad de *“Para expedir 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”*. Por su parte el artículo 115 en sus fracciones V y VI otorgan facultades a los Municipios para planificar, administrar, controlar, otorgar licencias y permisos y vigilar el desarrollo urbano en su ámbito territorial y para planear y regular de manera conjunta y coordinada las Conurbaciones. Según Serna<sup>7</sup> se trata con una concurrencia que otorga al Congreso una competencia sustantiva, competencia que lo habilita para imponer una dirección a los otros órdenes de Gobierno en materia de planeación y regulación del desarrollo urbano y que encuentra expresión en la Ley General de Asentamientos Humanos y cuyo contenido se sintetiza en el Cuadro 3.

### **Cuadro 3. Organización de la Ley General de Asentamientos Humanos**

Aspectos	Artículos
Objeto, definiciones y propósito	1 al 5
Concurrencia y Coordinación	6 al 10
Bases para la Planeación del Ordenamiento Territorial y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población	11 al 19
Conurbaciones	20 al 26
Regulaciones de la propiedad	27 al 39
Reservas Territoriales	40 al 47
Participación Social	48 al 50
Fomento al Desarrollo Urbano	51 y 52
Control Urbano	53 al 60

Las principales competencias de la Federación versan sobre la formulación y ejecución del Plan Nacional, la planeación regional, la coordinación de los otros órdenes de Gobierno, la promoción de mecanismos de financiamiento y asistencia técnica cada uno de los tres órdenes de Gobierno y son:

- a) Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales;
- b) Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo sustentable de las regiones del país;
- c) Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración

<sup>7</sup> Serna de la Garza José María (2008). El Sistema Federal Mexicano, Un análisis jurídico. México, DF, UNAM. p. 141 y 142.

- Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;
- d) Formular y ejecutar el programa nacional de desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento;
  - e) 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, mediante la celebración de convenios y acuerdos;
  - f) Asesorar a los gobiernos estatales y municipales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus planes o programas de desarrollo urbano y en la capacitación técnica de su personal;
  - g) Promover, apoyar y realizar investigaciones científicas y tecnológicas en materia de desarrollo regional y urbano.

Las competencias de las entidades federativas replican, en lo general, las de la Federación pero en el ámbito de su competencia y las principales son:

- a) Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;
- c) Autorizar la fundación de centros de población;
- d) Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano;
- e) Convenir con los respectivos municipios la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales;
- f) Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano;

Por su parte las competencias de los municipios se centran en la planeación y administración del desarrollo urbano en los límites de su territorio, las más relevantes son:

- a) Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local;
- b) Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población;
- c) Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;
- d) Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación local;
- e) Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios;
- f) Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local;

Respecto de los temas relacionados con Protección Ambiental y Equilibrio Ecológico, tema en el cual queda inserto lo relacionado con calidad del aire, Serna hace anotaciones similares a las que utiliza en el caso de los Asentamientos Humanos: es una competencia sustantiva de dirección y coordinación que se atribuye a la Federación (Art. 73 fracción XXIX G), por lo cual el Legislativo Federal tiene capacidad de distribuir competencias y establecer los mecanismos de coordinación y deja un tramo a las Entidades y Municipios razón por lo cual los legislativos locales deben legislar en la materia en el ámbito de sus competencias y territorios y también, al igual que en el caso anterior, queda la pregunta sobre cuál debe ser la porción sustantiva de la competencia a ser ejercida por Estados y Municipios. Estas disposiciones constitucionales encuentran expresión en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente que deja en claro su objetivo en el artículo 1 (garantizar el derecho a vivir en un ambiente adecuado, restaurar, conservar y preservar ambiente y biodiversidad así como aprovechamiento sustentable de recursos y la prevención de contaminación de los elementos naturales, etc.) y luego en los artículos 5, 7, 8 y 9 distribuye las competencias de la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal. El Cuadro 4 presenta la manera en que está organizado el articulado de la LGEEPA.

#### **Cuadro 4. Organización de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente**

<b>Aspectos</b>	<b>Artículos</b>
Objeto, definiciones y propósito	1 al 3
Distribución de Competencias y Coordinación	4 al 14 Bis
Política Ambiental	15 y16
Instrumentos de Política Ambiental-Planeación Ambiental	17 y18
Instrumentos de Política Ambiental-Ordenamiento Ecológico del Territorio	19 – 20 Bis
Instrumentos de Política Ambiental-Instrumentos Económicos	21 – 22 Bis
Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos	23 – 27
Evaluación de Impacto Ambiental	28 – 35
Normas Oficiales Mexicanas en Materia Ambiental	36 – 37 Bis
Auto regulación y Auditorías Ambientales	38 – 38 Bis 2
Investigación y Educación Ecológica	39 – 41
Derogados	42 y 43
Áreas Naturales Protegidas	44 – 87 Bis 2
Aprovechamiento Sustentable de los Elementos Naturales	88 – 109
Protección al Ambiente	110 – 156
Participación Social e Información Ambiental	157 – 159 Bis 6
Medidas de Control, Seguridad y Sanciones	160 – 204
Transitorios	

Las principales competencias de la Federación son:

- a) La formulación y conducción de la política ambiental nacional;
- b) La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la nación, originados en el territorio o zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;
- c) La atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional o las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o a las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;
- d) La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley;
- e) La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales, de conformidad con esta Ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias;
- f) El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;
- g) La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;
- h) La regulación de la contaminación de la atmósfera, proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, así como la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;
- i) La regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, sustancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente;

Las más relevantes que corresponden a las Entidades Federativas son:

- a) La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal;
- b) La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación;
- c) La prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;
- d) La regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la presente Ley;
- e) El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales;
- f) La regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén



considerados como peligrosos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;

- g) La formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 2 de esta Ley, con la participación de los municipios respectivos;
- h) La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios;
- i) La conducción de la política estatal de información y difusión en materia ambiental;
- j) La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;
- k) La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación, por la presente Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 BIS 2 de la presente Ley;
- l) La formulación, ejecución y evaluación del programa estatal de protección al ambiente;
- m) La atención coordinada con la Federación de asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más Entidades Federativas, cuando así lo consideren conveniente las Entidades Federativas respectivas,

En esta distribución de competencias a los Municipios corresponden, entre otras:

- a) La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal;
- b) La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del estado;
- c) La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;
- d) La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local;
- e) La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas, con la participación que conforme a la legislación local en la materia corresponda a los gobiernos de los estados;
- f) La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 4 de esta Ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas;
- g) La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios

- de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o a los Estados en la presente Ley;
- h) La participación en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más municipios y que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial;
  - i) La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;
  - j) La participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial;
  - k) La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente.

## **4.2 DE LA REGULACIÓN ESTATAL**

Hasta aquí las componentes más relevantes de la Legislación Federal en Materia de Asentamientos Humanos, incluyendo las Conurbaciones, y en cuanto a Equilibrio Ecológico. En ambos campos se encuentran concurrencias en las que el legislador otorgó competencia sustantiva de dirección a la Federación, pero también la de Coordinación y esa en particular expresa mediante la legislación que distribuye las competencias a Entidades Federativas y a Municipios. Para explicar esto Serna utiliza el concepto de “tramos sustantivos” cuando plantea la pregunta de ¿Cuánto de las competencias corresponderán a Estados y Municipios? Esta pregunta, al igual que lo que se refiere a las competencias derivadas de la cláusula residual encuentra respuesta en las legislaturas Estatales, en el caso del Estado de Nuevo León en los artículos 3, 23 y 132 de la Constitución local que dicen:

“**ARTICULO 3.-** .....

*Todos los habitantes tienen el derecho a disfrutar de un **medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como del deber de conservarlo. Los Poderes del Estado, en forma coordinada con la ciudadanía, velarán por la conservación de los recursos naturales, así como su uso y explotación; a proteger y mejorar la calidad de vida, tanto como defender y restaurar el medio ambiente, en forma solidaria en el logro de estos objetivos de orden superior.***

**ARTICULO 23.-**.....

.....

***Una Ley del Congreso establecerá la extensión máxima de terreno de que pueda ser dueño un individuo o sociedad e indicará la forma y términos en que se ha de fraccionar la excedente. La misma ley determinará el modo de disolver las comunidades y organizará el patrimonio de la familia.***

***El Congreso del Estado podrá legislar en materia de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, contemplando el interés de la Sociedad en su conjunto, previendo el mejor uso del suelo, la atmósfera y las aguas, cuidando su conservación y estableciendo adecuadas provisiones, usos, reservas territoriales y orientando el destino de tierras, aguas y bosques de jurisdicción estatal a fin de garantizar a la población un mejor desarrollo urbano, imponiendo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.***

*El Ejecutivo del Estado deberá formular, aprobar y administrar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, así como participar conjunta y coordinadamente con los Municipios, en la planeación y regulación de las zonas de conurbación, en los términos que señale la legislación correspondiente.*

*Los Municipios del Estado deberán formular, aprobar y administrar los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás derivados de los mismos en los términos de la Ley; así como, participar en la planeación y regulación de las zonas de conurbación, conjunta y coordinadamente con el Ejecutivo y demás Municipios comprendidos dentro de la misma, conforme a la legislación correspondiente.*

.....  
.....  
.....  
.....

*El Estado de Nuevo León y sus Municipios llevarán a cabo acciones coordinadas, entre sí y con la Federación en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con el objeto de establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de la tierra, evitando la especulación de inmuebles. Para ello, podrán a través de sus dependencias o entidades encargadas, ejercer el derecho de preferencia que las leyes otorgan.*

*ARTICULO. 132.- Los Municipios tendrán las siguientes atribuciones:*

*I. Prestar las funciones y servicios públicos siguientes:*

- a) .....*
- b).....*
- c).....*
- d) .....*
- e).....*
- f) ....*

*g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;*

*h) Seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito. La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público; e*

*i) .....*

.....  
.....

*II. Asimismo, los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:*

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

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 el estado elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.

d) Autorizar, controlar y vigilar, por conducto del Ayuntamiento o por la autoridad que señalen las normas de carácter general, la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia y dentro de sus respectivos territorios;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones por conducto del Ayuntamiento o por la autoridad que señalen las normas de carácter general;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales y del estado.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

**En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedirán los reglamentos y disposiciones que fueren necesarios.**

**En el caso de que el crecimiento de los centros urbanos forme o tienda a formar una continuidad demográfica, los municipios involucrados deberán, con apego a la Ley, planear y regular de manera coordinada el desarrollo de los mismos.”** (Las negritas son nuestras).

De estas disposiciones derivan las siguientes Leyes Estatales:

a) Ley de Desarrollo Urbano

b) Ley Ambiental del Estado de Nuevo León

c) Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León

d) Ley de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León

e) Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado denominado Sistema de Transporte Colectivo "Metrorrey" (STC Metrorrey)

f) Ley que crea el Instituto de Control Vehicular del Estado de Nuevo León (ICVNL)

g) Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado "Red Estatal de Autopistas de Nuevo León" (REANL)

h) Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado "Sistema de Caminos de Nuevo León" (SCNL)

- i) Ley del Organismo Público Descentralizado denominado Sistema Integral para el Manejo Ecológico y Procesamiento de Desechos (SIMEPRODE)
- j) Ley del Instituto de la Vivienda de Nuevo León (IVNL)
- k) Ley que regula la Expedición de Licencias para Conducir del Estado de Nuevo León
- l) Ley de Catastro del Estado de Nuevo León y su Reglamento
- m) Ley de Señalamientos Viales para el Estado de Nuevo León
- n) Ley de Fomento a la Construcción de Estacionamientos
- o) Ley de Pavimentos
- p) Ley para Regular el Uso de la Vía Pública el Ejercicio de la Actividad Comercio del Estado de Nuevo León
- q) Ley General Para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.
- r) Ley Estatal de Planeación

De estas, las dos primeras llevan al ámbito estatal las Leyes Generales que regulan los Asentamientos Humanos y los temas ambientales en el ámbito federal y la tercera corresponde a la regulación exclusiva del transporte en el territorio estatal; luego siguen seis que refieren a organismos sobre los cuales recaen las facultades de Autoridad (como la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León, que es un organismo de participación ciudadana) o de operación o administración de algún segmento de las actividades del sector (STC Metrorrey, REANL, SCNL, SIMEPRODE y el IVNL) para finalizar con un listado de Leyes relacionadas o de aplicación específica en algún tema de sus materias respectivas.

Como ya se indicó en el Estado de Nuevo León la regulación de los Asentamientos Humanos se hace con base a la Ley de Desarrollo Urbano (DOE 9/09/2009) que sigue los principios de la Ley General de Asentamientos Humanos y profundiza en la instrumentación de sus disposiciones en el ámbito Estatal y Municipal. Esta es una Ley notoriamente extensa, que además de “aterrizar” la distribución de competencias define la parte instrumental y de procedimientos relativos a los Asentamientos Humanos, sus contenidos principales son:

- a) La distribución de competencias entre el Estado y Municipios y las facultades y obligaciones de los actores, así como los mecanismos de coordinación y evaluación en cabeza de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y la de Preservación del Patrimonio Cultural, artículos 6 al 18.
- b) Lo relativo a la participación ciudadana y sus instrumentos (derecho de petición, denuncia pública y la consulta pública en materia de planeación y formulación de planes), artículos 19 al 27.
- c) Los artículos 28 al 49 contienen las disposiciones que rigen la integración de las Zonas Conurbadas, la integración de su órgano de coordinación y las materias objeto de su atención. También crea dos figuras de agregación territorial, con fines de planeación y acciones concertadas que son las zonas metropolitanas y las regiones. En general estos instrumentos operan por medio de Convenios voluntarios en los cuales debe incluirse el objeto y los medios para ejecutar las acciones que se acuerden, estas pueden ser en materia de planeación o en materia de ejecución de acciones.
- d) El Título Quinto dispone, del artículo 50 al 93, los contenidos de los planes y programas del ramo en el ámbito Estatal, Municipal y los aplicables a las Conurbaciones, los procedimientos para su evaluación y los efectos que surten.

- e) Los artículos 94 al 120 contienen las disposiciones relativas a la propiedad, reservas territoriales y de la regularización de la tenencia de la tierra.
- f) Luego a partir del artículo 121 y hasta el 187 se definen los procedimientos y mecanismos para asignar usos, destinos y aprovechamientos al suelo, densidades, funciones y tipología de equipamientos e infraestructura. También se tratan las disposiciones relacionadas con la clasificación, función y dimensiones de las vías públicas; el tratamiento y procedimientos relacionados con zonas de riesgo y lo relativo a dos instrumentos que pretenden ser mecanismos de prevención y mitigación de los fenómenos relacionados con la movilidad y otras variables urbanas: el estudio de impacto regional y el de impacto vial. Las Políticas y procedimientos para la fundación, crecimiento y conservación de centros de población se ubican en los artículos 188 al 320. Y aquí vale la pena una anotación pues en estos apartados esta es la parte sustancial de la Ley, al menos desde el punto de vista de procedimientos pues de esta sección se deriva el entramado de trámites y licencias que corresponde a los Municipios aplicar, también aquí es dónde encuentra expresión la distribución de competencias de la Constitución y Ley General de Asentamientos Humanos pues deja al Estado, además de la función legislativa, solo lo que se conoce como Zonificación Primaria y un papel preponderante en el manejo de las Zonas Conurbadas y a los Municipios la planificación y administración de los planes, licencias y permisos relacionados con usos del suelo y construcción.
- g) Luego en el Título Décimo Primero sienta las bases para que los Municipios desarrollen los reglamentos de zonificación y usos del suelo y lo relativo a la construcción y edificaciones (artículos 321 y 323) para terminar con lo relativo a las medidas de inspección, vigilancia, seguridad, medios de defensa y denuncia; también sienta las bases para que quien así lo desee pueda acudir a medios alternos en la solución de controversias (Título Décimo Segundo, artículos 324 al 383).

Desde el punto de vista de la movilidad esta Ley destaca porque deja atrás la concepción que hacia la Ley anterior para los temas asociados al desplazamientos de bienes y personas, desde el punto de vista físico de la vialidad, y plantea una nueva visión desde el concepto de movilidad. Específicamente, incorpora la clasificación por función de los distintos tipos de vías, introduce o refuerza tipologías que tienen que ver con transporte público y medios no motorizados (artículos 156 a 163) y abre la posibilidad de reducir o mitigar impactos por nuevos desarrollos o cambios de usos del suelo desde el punto de vista de la movilidad y no de la vialidad (artículo 182 fracción VI y artículo 187 por incorporación del concepto de movilidad en los estudios de impacto vial).

Por su parte la Ley de Medio Ambiente regula las competencias que no corresponden a la Federación (sea por localización territorial, naturaleza de la actividad que origina el contaminante o riesgo o la naturaleza del contaminante y riesgo) y las distribuye entre el Estado y los Municipios y está organizada en los siguientes títulos:

- a) Título Primero. Disposiciones Generales.
- b) Título Segundo. Conservación de la Biodiversidad
- c) Título Tercero. Aprovechamiento Sustentable de los Elementos Naturales
- d) Título Cuarto. Protección al Ambiente
- e) Título Quinto.-Participación Social y Acceso a la Información Ambiental
- f) Título Sexto. Inspección y Vigilancia, Medidas de Seguridad, Sanciones y Recurso de Inconformidad

De manera específica destaca las asignación de competencias en contaminantes por fuentes móviles a los Municipios en lo que se refiere a vehículos privados que circulen en su territorio (Artículo 9 fracción IX y 132 fracción II inciso “c”) y al Estado lo que se refiere a transporte público de competencia Estatal (Artículo 132 fracción II inciso “c” y 149). También en los artículos 152 y 154 establece atribuciones para, en coordinación con las autoridades competentes, establecer restricciones al tránsito vehicular y transporte de carga así como para promover programas de ordenamiento vial y de agilización del tránsito vehicular; para transporte público le da atribuciones para establecer los requisitos, limitaciones y procedimientos para prevenir y controlar las emisiones contaminantes provenientes del transporte público estatal, incluida la promoción ante la autoridad competente de la suspensión o retiro de la circulación, en casos de contaminación ostensible, o se incumpla con los límites máximos permisibles establecidos por las Normas Oficiales Mexicanas y Normas Ambientales Estatales (Artículo 149).

En cuanto a la planeación de los asentamientos humanos y el ordenamiento territorial la Ley Estatal sigue la General en lo relativo a la “separación” de los ámbitos de aplicación de sus regulaciones: lo que tiene que ver con lo regional y lo que tiene que ver con los centros de población (Artículos 19 al 27). Respecto a este último ámbito y en relación con la movilidad y sus efectos reproduce apartados específicos de la Ley General que tienen que ver con la obligación de incorporar los planes de ordenamiento ecológico en los de desarrollo urbano, la introducción de usos mixtos y alta densidad en los planes de desarrollo urbano y la promoción e incorporación de los sistemas de transporte colectivo al ámbito de los planes municipales (Artículo 34 fracciones I, II y IV).

Por último en lo que tiene que ver con los temas ambientales llama la atención que a pesar de hacer recaer las competencias que tienen que ver con el control de emisiones con origen en fuentes móviles en los Municipios, quienes tienen o podrían tener los mecanismos o capacidades para incidir sobre estas en el plano de su medición y coercitivo es el Estado, pues este es quien posee los Sistemas de Monitoreo y quien podría aplicar medidas como la verificación vehicular o restricciones temporales de circulación.

Lo que se refiere a la potestad de los Estados sobre los temas de transporte deriva de la cláusula residual (artículo 124 de la Constitución Federal). Según Torres, esta exclusividad para los Estados, se entiende por la lectura conjunta del artículo citado y del 115 y 73, fundamentalmente por la exclusividad explícita de las competencias federales y municipales y su contraparte, entendida como la prohibición a estos dos órdenes de gobierno para asumir competencias que no se les han asignado expresamente.<sup>8</sup> En este ámbito, el del transporte, existen en el Estado de Nuevo León dos leyes que regulan el tema, la primera de ellas es la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable y la segunda refiere a la Ley que crea el Organismo Público descentralizado Sistema de Transporte Colectivo “Metrorrey”; la primera es de aplicación general y la segunda tiene que ver la vida de un organismo operador y la regulación de un segmento de servicios que más adelante se describen.

Para explicarr esta aparente dualidad conviene describir primero las atribuciones de Metrorrey, las partes sustantivas de estas atribuciones se pueden encontrar en el artículo 2 y 3 fracción V que dicen:

*“Artículo 2.- El organismo tendrá por objeto: Llevar a cabo las acciones necesarias para la construcción del Metro en la Ciudad de Monterrey y su área metropolitana. En su*

<sup>8</sup> Torres Estrada Pedro (2005) La Autonomía Municipal y su Garantía Constitucional Directa de Protección, Estudio Comparado de los supuestos español y mexicano. México, DF, UNAM. p. 64-67.

*caso, administrar y operar este servicio público, así como atender, por sí o por terceras personas físicas o morales, la administración, operación y mantenimiento de otros medios de transporte que sirvan de alimentadores del Metro.*

*Artículo 3 fracción VI.- Planear, presupuestar, administrar, prestar y ejecutar, por sí o a través de terceros, el servicio público urbano y en su caso suburbano de transporte de personas en camiones o cualquier otro medio, tratándose de las rutas que se establezcan como enlace con el Metro para ampliar la cobertura de este servicio, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con la normatividad que emitan las Dependencias competentes. La autorización para la administración de las Rutas de Enlace en favor de terceros se sujetará a los requisitos y normatividad que para tal efecto establecerán las autoridades competentes en coordinación con METRORREY.”*

Por otra parte la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable regula los servicios del Sistema Tradicional de Transporte (SITRA) en dónde se ubican los tradicionales taxis y autobuses, los servicios del Transporte de Carga (SITCA) y los del Sistema Integrado de Transporte Metropolitano o SITME (Título Tercero); también regula las concesiones, permisos y licencias de los vehículos y conductores de cada uno de los servicios citados (Título Cuarto); además tiene disposiciones relacionadas con el Sistema de Información y Registro, una suerte de ejercicio de transparencia (Título Quinto), otro destinado a medidas de inspección, vigilancia, sanciones y recursos de inconformidad (Título Sexto) y uno relativo a los delitos (Título Séptimo).

El vínculo entre estos dos instrumentos se encuentra en la Ley de Transporte, particularmente en:

- a) El artículo 2 que es dónde se definen los servicios, entre otros los servicios entre ellos los del Metro y algunas componentes físicas del sistema como los viaductos y los tipos de vehículos.
- b) Artículo 19 que define el Sistema Estatal de Transporte y sus componentes, entre otras el SITME y dentro de este los servicios que dependen del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey.
- c) Artículo 32 y 33 en los que se detallan los servicios y componentes que hacen parte del SITME entre ellos los del STC Metrorrey.

También en la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentables se encuentra un vínculo bastante claro con la Ley de Desarrollo Urbano, pues en el Título III Capítulo 2, del artículo 20 al 24 regula, coordina y vincula las tareas de Planeación en la materia con las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano pues declara el Plan Sectorial de Transporte y Vialidad como el instrumento para tal fin. Por su parte la Ley de Desarrollo Urbano dispone los procedimientos y contenidos de este tipo de Planes (artículos 54, 56, 61, 69 y 71) y al igual que la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable el contenido (artículos 77 y 78).

En un nivel instrumental existe el siguiente cuerpo de Planes y Programas, la mayor parte de ellos de carácter técnico - jurídico, y son:

- a) Plan Estatal de Desarrollo Urbano Nuevo León 2000-2021 (DOE 15/12/2000)
- b) Plan Sectorial de Vivienda 2001-2021 (DOE 16/12/2002)
- c) Plan Metropolitano 2000 – 2021 Desarrollo Urbano de la Zona Conurbada de Monterrey (DOE 12/09/2003)
- d) Plan Sectorial de Vialidad y Transporte (DOE 25/09(2009)
- e) Plan Estatal de Desarrollo



- f) Programa Sectorial de Desarrollo Sustentable y funcionalidad Urbana
- g) Programa de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire del Área Metropolitana de Monterrey 2008-2012 (PROAIRE)
- h) Programa de Acción ante el Cambio Climático

#### **4.3 DE LA REGULACIÓN MUNICIPAL**

En acápite anteriores se estableció que las competencias en análisis son concurrentes, excepto la de tránsito y la de transporte, que las leyes otorgan facultades concurrentes en materia de equilibrio ecológico y protección ambiental y competencia directa en lo que se refiere a emisiones con origen en fuentes móviles en su territorio y que las relativas a desarrollo urbano la legislatura había otorgado importantes poderes materiales al dotar a los Municipios de facultades sobre la instrumentación y aplicación de los ordenamientos relativos al desarrollo urbano y a las acciones construcción de edificaciones, de hecho se tornaron en fuentes de ingresos e instrumentos reales de gestión en sus territorios.

En lo que se refiere al desarrollo urbano conviene recordar que el artículo 115 Constitucional en sus fracciones V y VI otorgan facultades a los Municipios para planificar, administrar, controlar, otorgar licencias y permisos y vigilar el desarrollo urbano en su ámbito territorial y para planear y regular de manera conjunta y coordinada las Conurbaciones. Estas disposiciones originarias expresan, para el ámbito del Estado de Nuevo León, en su Constitución local (Artículo 132 fracción II) y en el ámbito municipal en instrumentos como los que se citan a continuación y que en este caso corresponden a los del Municipio de Monterrey:

- a) Plan Municipal de Desarrollo 2009 - 2012
- b) Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Monterrey
- c) Plan de Desarrollo Urbano Sustentable para la Zona del Huajuco (en consulta)
- d) Reglamento de Anuncios de la Ciudad de Monterrey
- e) Reglamento del Catálogo del Patrimonio Histórico y Cultural del Municipio
- f) Reglamento de Cementerios en el Municipio de Monterrey
- g) Reglamento para las Construcciones en el Municipio de Monterrey
- h) Reglamento de Recepción, Estacionamiento y Guarda de Vehículos en Edificios o Locales Públicos o Privados
- i) Reglamento de Ubicación, Edificación y Conservación de Monumentos y Esculturas Urbanas en la Ciudad de Monterrey
- j) Reglamento de Nomenclatura para la Vía Pública y Bienes del Dominio Público del Municipio de Monterrey
- k) Reglamento para Regular el Uso de la Vía Pública en el Ejercicio de la Actividad Comercial de la Ciudad de Monterrey, N.L.
- l) Reglamento de Protección Ambiental e Imagen Urbana de Monterrey
- m) Reglamento de Accesibilidad de la Ciudad de Monterrey

También se pueden identificar otros instrumentos, relacionados con programas específicos o la regulación de áreas particulares dentro de la ciudad, como:

- a) El Programa Regia Metropoli, Decreto del Gobierno Estatal en materia de imagen urbana publicado el 15 de noviembre de 2004 y el Convenio de Colaboración en Materia Urbanística que firmo el Gobierno Estatal con los Municipios del Área Metropolitana para la implementación del programa referido (9 de marzo de 2007).

Para los fines de este trabajo conviene destacar que en los instrumentos citados expresa, de hecho, la Política Pública de los Municipios en materia de Movilidad pues en los mismos se regula:

- a) La distribución espacial de la población y las actividades
- b) Las vías de comunicación, hasta hoy solo referidas o mayoritariamente referidas a vías, infraestructura y equipamiento para medios individuales, no para transporte público o medios no motorizados.
- c) Lo relativo a la instrumentación y desarrollo de Sub Centros autosustentables desde el punto de vista urbanístico (ausentes) y que más bien se “sustituyen” por los llamados “corredores de alto o mediano impacto” que siguen a las grandes vías. Esto es relevante por que de ello deriva, como se indicó al principio de este trabajo, la cantidad y longitud de los viajes.
- d) Lo relativo a la oferta de estacionamientos, que podría ser utilizado como un mecanismo de gestión urbana, vía manejo de la oferta y la tarifa.

Un aspecto importante a destacar es el de la competencia de los Municipios para participar en la planeación de los programas de transporte público (Artículo 115 Constitucional fracción V inciso “h” y su correlativo de la Constitución Estatal que dice “ *Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial...*”), de esta deriva la legitimidad del Plan Sectorial de Transporte y Vialidad que incluye los elementos que arriba se señalan como carencias de la acción Municipal y que según dispone el Sistema Estatal de Planeación debería tener efectos materiales en los Planes Municipales (Artículos 51,61,71,77 y 78 de la Ley de Desarrollo Urbano), específicamente por la incorporación en las regulaciones municipales de los ordenamientos del instrumento de nivel superior.

En lo que se refiere a la legislación y distribución de competencias, se puede decir que el tema del tránsito está regulado por las disposiciones del artículo 115 de la Constitución Federal en su fracción III inciso “h” y “g”, el primero refiere expresamente al tránsito (los “flujos” destacados en el capítulo de este trabajo) y el segundo a los espacios por dónde estos se mueven que son las calles (vehículos y peatones en los espacios diseñados para tales fines) y parque y jardines como espacios públicos. En el ámbito estatal esta disposición se localiza en el artículo 132 y deriva en los reglamentos de tránsito de cada municipio que para el Municipio de Monterrey se denomina Reglamento de Tránsito y Vialidad.

Finalmente, para cerrar este apartado, vale la pena una reflexión en lo que se refiere a la participación de los municipios en el fenómeno de la movilidad y sus efectos en el contexto de las competencias de desarrollo urbano, tránsito, transporte y protección ambiental.

Primero. Indudablemente los Municipios, a partir de las reformas del 99, se volvieron proactivos y ejercen autoridad sobre los actos de planeación y administración del desarrollo urbano; la asignatura pendiente es la coordinación y articulación del desarrollo urbano en zonas

conurbadas y otras formas de agrupación territorial y en la vinculación material de esta competencia con los fenómenos de movilidad y calidad del aire.

Segundo. Las atribuciones en materia de protección ambiental, específicamente en lo relacionado con emisiones con origen en fuentes móviles, existen pero no son utilizadas.

Tercero. La competencia para “*..intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros..*” no tiene efectos materiales pues los instrumentos aplicables no bajan a los Planes Municipales en términos de planeación (clasificación de vías, articulación de políticas de suelo sustentables o creación de reservas territoriales para transporte público, etc.), tampoco se observa actuación en gestión del transporte público en tanto sus vehículos hacen parte del tránsito.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> La Controversia Constitucional 02/98 deja en claro que el servicio de tránsito (municipal) no incorpora el de transporte (estatal) pero la Controversia 93/2003 hace lo mismo respecto a la capacidad de los municipios para “intervenir” en la regulación operativa de los servicios de transporte público en tanto tiene competencia sobre los flujos vehiculares en su territorio, lo cual tiene expresión material en la designación de paradas, el tiempo de permanencia de las unidades sobre la vía pública, la localización de cierres de circuito y terminales, etc.

## 5 ACTORES

Los actores son los órganos que tienen facultades para actuar en las materias en estudio, para identificarlos hay que ir a las Leyes Generales, a las Leyes Orgánicas del Estado y a los Reglamentos orgánicos en los Municipios y a las Leyes que constituyen órganos especializados en las materias que nos ocupan.

En las Leyes Generales o en Leyes relacionadas del orden federal se puede identificar a los siguientes actores:

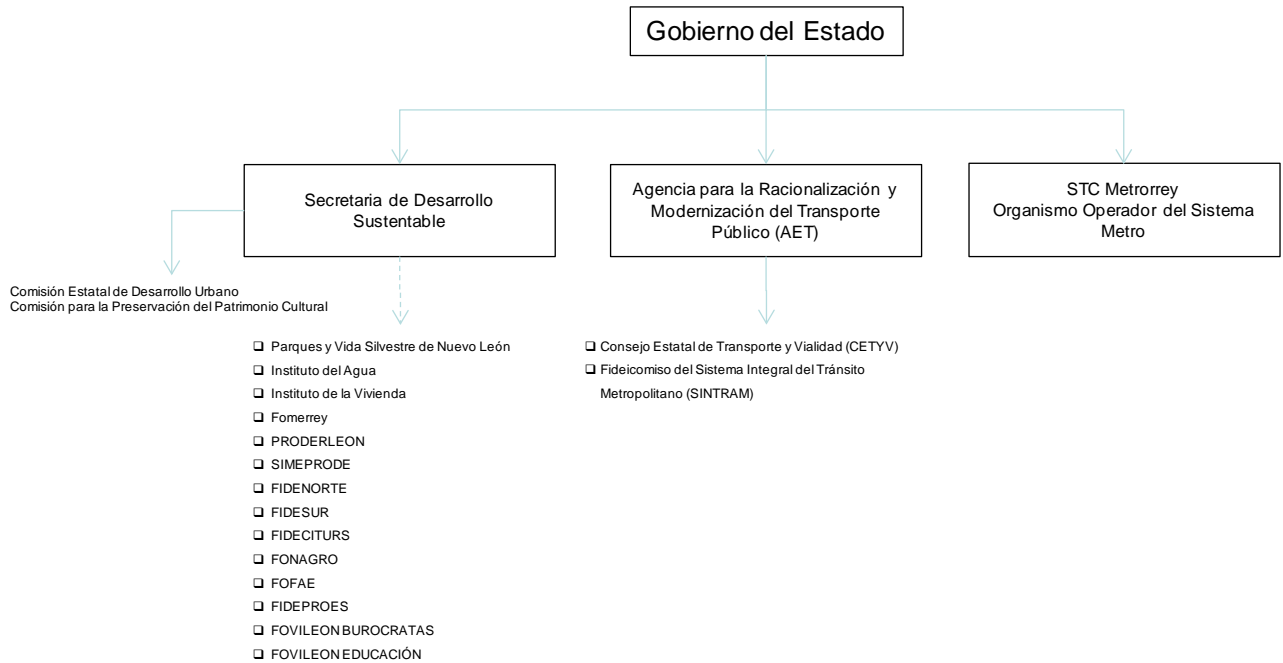
- a) La Secretaría de Desarrollo Social o SEDESOL, como cabeza del tema de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Social, y también a sus órganos auxiliares cuyo objeto se centra en el tema de los Asentamientos Humanos que son el FONHAPO (Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares, DOF 02/04/1981), la Comisión Para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT); también podemos ubicar aquí al Programa Habitat que vincula programas de desarrollo social con programas relacionados con los Asentamientos Humanos.
- b) Por el lado del Equilibrio Ecológico se tiene la cabeza de Sector que es la SEMARNAT (Secretaría del Medio Ambiente y los Recursos Naturales) y sus órganos auxiliares: Comisión Nacional de Áreas Protegidas, Comisión Nacional Forestal, Comisión Nacional del Agua, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, Instituto Mexicano del Agua, el Instituto Nacional de Ecología (INE, que es su brazo tecnológico) y la Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA, que hace labores de inspección, vigilancia, auditoría y persigue los delitos ambientales).
- c) El FONADIN (Fondo Nacional de Infraestructura, fideicomiso que administra BANOBRAS) que impulsa el PROTRAM (Programa para la Mejora del Transporte Urbano) cuyo objetivo central es el desarrollo de Sistemas de Transporte Sustentable. Lo hace a través del financiamiento de estudios, otorgando subvenciones a fondo perdido, préstamos, garantías o mediante el uso de otros mecanismos. Sus decisiones se toman, fundamentalmente, en razón de las evaluaciones beneficio costos y los efectos que los proyectos tienen sobre las emisiones de gases efecto invernadero con origen en fuentes móviles. En el Comité Técnico de FONADIN está representada la SEDESOL y la SEMARNAT.

Otros organismos de reciente creación son la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) y el FOMECA que es un Fideicomiso integrado por BANCOMEXT, SEMARNAT y el Centro Mario Molina cuyo objeto es la promoción y financiamiento de proyectos e iniciativas tendientes a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Si bien estos organismos son orientación general cabe la posibilidad de que actúen en proyectos que tengan que ver con emisión de contaminantes con origen en fuentes móviles.

En el nivel Estatal el referente es la Ley Orgánica de la Administración Pública de Nuevo León que marca dos grandes grupos de dependencias: las dependencias del Ejecutivo (Título II, artículo 13 al 17) y las de la Administración Pública Paraestatal (Título IV, artículos 35 al 40); estas últimas sea cual sea su denominación deberán sectorizarse mediante acuerdo del titular del Ejecutivo y ejercer sus atribuciones de manera coordinada según se defina con la cabeza del Sector y su relación con el Ejecutivo será a través del mismo cabeza de Sector. Para los temas que nos ocupan (Asentamientos Humanos, Calidad del Aire, Tránsito y Transporte) no se pudo localizar acuerdo que formalice la sectorización, no obstante esta sectorización es posible y

seguramente en la práctica algo de su espíritu se da. Las dependencias que tienen que ver con las competencias en análisis son las que se indican en la Figura 4.

**Figura 4. Dependencias relacionadas con Asentamientos Humanos, Transporte y Medio Ambiente**



Fuente: Ley Orgánica de la Administración Pública de Nuevo León y <http://www.nl.gob.mx/?P=gobiernoestatal>, consultado el 8/11/2010.

Los Municipios son autoridad en su territorio y cada uno de ellos, de acuerdo a las Leyes aplicables, tiene la potestad de organizarse para cumplir con sus competencias. En este análisis se recurre, a manera de ejemplo, al Reglamento Orgánico del Municipio de Monterrey particularmente al artículo 12 en dónde da vida jurídica a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (con atribuciones en materia de asentamientos humanos, medio ambiente y transporte) y a la Secretaría de Vialidad y Tránsito (atribuciones en materia de tránsito). En el Estado de Nuevo León solo un Municipio, el de San Pedro, cuenta con un Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) que es un órgano auxiliar que se ha separado del área tradicional de desarrollo urbano para atender las tareas de planeación urbana.

## **6 MECANISMOS DE COORDINACIÓN SUPRA TERRITORIALES O “NO TRADICIONALES”**

Las conurbaciones (Artículo 2, fracción IV de la LGAH “*la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población;*”) son el espacio territorial en dónde las expresiones del fenómeno de la movilidad y su efectos se exageran o se vuelven negativos. Esto se entiende porque en las conurbaciones se acentúa la concentración de habitantes (ver Cuadro 1), por ende la demanda de viajes también crece y con esto la demanda derivada de infraestructura y servicios de transporte, en general y sin temor a equivocarnos se puede decir que la capacidad de las administraciones para proveer estos bienes y servicios siempre es menor que las exigencias de la población.

Por otro lado el problema se ve agravado por la oposición entre la naturaleza transversal del fenómeno y la rigidez de la organización de la que se vale la administración pública para atender las competencias que se asignan a cada actor; dicho de otra forma las causas y efectos del fenómeno de la movilidad son transversales a los centros de población conurbados (no están restringidos por los límites municipales) mientras que los actores tienen marcos de actuación rígidos y limitados por atribución o límite territorial. Así por ejemplo el viaje de un individuo “x” inicia en su casa (espacio regulado por el Plan de Desarrollo Urbano), se hace sobre vías o servicios de transporte que van de un Municipio a otro (regulados por las leyes de transporte o por los reglamentos de tránsito) y terminan en un destino al que se liga un cierto uso del suelo (comercio, servicios, fabricas, escuelas, etc.) regulado por el Plan de Desarrollo Urbano en dónde se encuentre y en el inter, seguramente, el vehículo que lo transportó emitió contaminantes que fueron dispersados a la atmosfera de los municipios cercanos sin importar en dónde está registrado el automóvil.

Esta condición, la oposición entre transversalidad y la rigidez, exige formas creativas y eficientes para atender estos problemas e implica cuando menos dos vertientes, alinear a los actores en torno a soluciones eficientes y los modelos institucionales para aplicarlas. En este capítulo se aborda solo la vertiente de los modelos institucionales, particularmente lo que se refiere a “la conurbación” desde el punto de vista de la LGAH y las regulaciones estatales; también se tocan algunos otros mecanismos, no tradicionales, utilizados en el Área Metropolitana de Monterrey.

### **6.1 LA CONURBACIÓN**

La LGAH dice que “*Cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y 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 fenómeno de conurbación de referencia,...*” (Artículo 20), el artículo 21 condiciona el decreto de Zona Conurbada a su delimitación y el 22 a la firma de un convenio que debe contener: localización, extensión, delimitación compromisos por atender y “*La determinación de acciones e inversiones para la atención de requerimientos comunes en materia de reservas territoriales, preservación y **equilibrio ecológico, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en la zona conurbada***” (Las negritas son nuestras).

El objeto de este mecanismo de coordinación se entiende como el de “*...planear y regular conjunta y coordinadamente los centros de población conurbados, con base en un programa de ordenación de la zona conurbada;*”(Artículo 22 fracción II), el instrumento es un convenio

(párrafo primero del artículo citado) y la instancia de discusión y toma de decisiones es la Comisión de Conurbación (fracción IV del artículo 22 y artículo 23).

En esta dinámica los dos instrumentos relevantes son el Convenio y el Programa o Plan de Zona Conurbada, en el planteamiento de la Ley ambos sirven a la planeación (contenidos definidos en el artículo 24) y al establecimiento de compromisos “..acciones e inversiones para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada.” (Fracción V, artículo 24), luego los Municipios deben “bajar” estas disposiciones a los instrumentos locales de planeación y gestión del desarrollo urbano (Artículo 25).

En el ámbito Estatal la Ley del ramo sigue a la Federal en cuanto a la definición de Zonas de Conurbación, mecanismos de creación y de Coordinación pero se aparta en cuanto a la dirección de este órgano pues en su artículo 30 fracción I dispone que será el Gobernador del Estado quien la presida, contraviniendo lo dispuesto en el párrafo I del artículo 23. Luego en los artículos 31 y 32 define las competencias de la Comisión y el mecanismo de gobierno interior, en el 33 establece la obligatoriedad de los acuerdos (sanción vía Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, artículo 50 fracción XXII) y en el 34 el efecto operativo de estos en los procedimientos de gestión urbanística municipal (a la aprobación de factibilidad sigue el otorgamiento de licencia).

Cita aparte merece el artículo 36 pues declara de interés prioritario ciertos aspectos que tienen que ver con la movilidad y que se destacan a continuación:

**ARTÍCULO 36.** *Se declaran como materias de interés prioritario de las zonas conurbadas, y por lo tanto su atención corresponderá de manera conjunta y coordinada al Estado y los municipios involucrados los siguientes:*

- I. *La planeación urbana y el ordenamiento territorial;*
- II. *La infraestructura para la movilidad urbana y en lo que se refiere a vías públicas, sistemas de transporte y demás elementos que incidan y tengan efectos en la zona conurbada;*
- III. *La construcción, habilitación y adecuada dotación de destinos de suelo que incidan o tengan efectos en la zona conurbada;*
- IV. *.....*
- V. *La protección al medio ambiente y a la ecología en la zona conurbada;*
- VI. *.....*
- VII. *.....*
- VIII. *Las zonas de colindancia o integración entre municipios conurbados;*
- IX. *.....*
- X. *.....*
- XI. *El suelo y las reservas territoriales de soporte a las política de desarrollo integral y funcional de los asentamientos humanos de la conurbación, que disminuyan las tendencias de crecimiento disperso y la afectación de áreas con alto valor ambiental; y*
- XII. *La redensificación y uso eficiente del espacio.*

## **6.2 CETYV**

La evolución del tema del transporte público se puede rastrear en dos vertientes, desde el punto de vista de las competencias, una de ellas tiene que ver con la función de autoridad y la otra con la de planeación. Estas vertientes se pueden rastrear hasta la década de los años 60 del

siglo pasado cuando el transporte era administrado por los Municipios, es decir estos hacían las veces de autoridad, autorizaban itinerarios y llevaban ciertos registros, pero no hacían planeación. Luego en 1972, en respuesta a la extra territorialidad de los servicios más allá de cada Municipios, se crea la Comisión Intermunicipal de Transporte Urbano (CITU) dependiendo del Gobierno del Estado sin abordar tareas de planeación; en 1984 se incorpora a la Secretaría de Obras Públicas y Transporte con rango de Dirección<sup>10</sup> y finalmente en 1987 se crea el Consejo Estatal de Transporte y Vialidad (CETYV); el mismo año se eleva a rango de Subsecretaría la Dirección de Transporte y se crea el Organismo denominado STC Metrorrey. Con este último acto se da una gran división de funciones: las funciones de autoridad recaen en la Sub Secretaria de Transporte, las de construcción y operación del sistema Metro en Metrorrey y las de planeación y concertación en el CETYV.

En la actualidad la función de autoridad la tiene la Agencia para la Racionalización y Modernización del Transporte de Nuevo León (AET), STC Metrorrey sigue construyendo y operando su sistema y el CETYV *“es un órgano de participación ciudadana con las características de ser técnico, especializado, de carácter consultivo, descentralizado del Gobierno del Estado, con autonomía técnica y presupuestal, personalidad y patrimonio propio, no tendrá carácter de autoridad y sus integrantes ocuparán cargos honoríficos”*.<sup>11</sup> En el léxico de la participación ciudadana este órgano sería una instancia de deliberación débil, pues no tiene carácter ejecutivo y solo emite recomendaciones.

El CETYV cuenta con 38 Consejeros<sup>12</sup> que representan a los Municipios, instituciones académicas, organismos gremiales, de comercio, prestadores del servicio y usuarios del transporte; funciona por Comisiones (al menos las definidas en el artículo 12) que es en dónde se discuten los temas (con apoyo en la información recopilada, procesada y analizada por el Cuerpo Técnico) y se emiten las recomendaciones al Pleno; el Pleno se reúne cuatro veces al año y en el se votan las recomendaciones de las Comisiones y se emiten las recomendaciones a las autoridades correspondientes, sobre todo a la AET.

Algunas temas por destacar respecto a este órgano son:

- a) Su larga existencia y estabilidad, pues desde 1987 solo ha tenido 5 Directores.
- b) Las capacidades que le proporciona un pequeño cuerpo técnico pero especializado.
- c) Sus recursos proceden de las asignaciones que hace el mismo Gobierno Estatal y por ingresos propios que en general es por venta de servicios de consultoría a privados o a otras dependencias públicas del Estado o fuera del mismo.
- d) Asume en la práctica, las tareas de planeación del transporte y en menor medida de ciertos proyectos de vialidad y sirve a la creación de vínculos con el desarrollo urbano por su participación en el desarrollo de Planes o Programas, no solo del Gobierno Estatal si no también si así lo desean de los Municipios del Área Metropolitana de Monterrey.

### **6.3 SINTRAM**

El SINTRAM es el Sistema Integrado del Tránsito Metropolitano, se origina en el Convenio de Coordinación que firmaron siete Municipios del Área Metropolitana y el Gobierno

<sup>10</sup> CLAD. Gestión de Áreas Metropolitanas El Caso de Monterrey (1990) INAP. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 36,37 y 38

<sup>11</sup> Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable de Nuevo León, artículo 8.

<sup>12</sup> Ibid, artículo 10.



del Estado el 4 de marzo de 1998<sup>13</sup> y tiene como propósito ·”Poner en operación un Sistema Integral del Tránsito Metropolitano “SINTRAM” que incluye un control central que coordine en tiempo real las intersecciones semaforizadas que lo conformen de los municipios metropolitanos involucrados. Administrar y operar el SINTRAM a través de un sistema de semáforos sincronizados integrados a un control central operando en tiempo real, diseñado con las mejores tecnologías a nivel mundial capaz de optimizar y eficientar la capacidad instalada de la red vial, favoreciendo al peatón, automovilista y transporte colectivo, con capacidad de aportar información para ayudar a disminuir la contaminación ambiental y mejorar la seguridad pública.”

En términos prácticos mediante este convenio y luego por el funcionamiento del Fideicomiso los Municipios “ceden” temporalmente una parte de sus competencias sobre el tránsito para que estas sean hechas en un contexto de gestión de red de semáforos que va más allá de los límites de cada uno de ellos. SINTRAM administra, mantiene y opera una red de 650 intersecciones controladas por semáforo, en tiempo real, con micro regulación y con capacidad de minimizar demoras por corredores que atraviesen más de un territorio o una red completa que se localice en más de un Municipio. Las claves de este mecanismo son dos: la aportación económica que hizo el Gobierno del Estado para la inversión inicial (40%) y la economía de escala que permite que el costo de mantenimiento por intersección, cubierta por los municipios, sea menor que por los procedimientos tradicionales.

No obstante que este mecanismo es un avance en la gestión metropolitana del tránsito, hay asignaturas pendientes:

- a) Los procedimientos de modernización, actualización tecnológica y crecimiento de la red no están estipulados ni en el Convenio ni en el Contrato de Fideicomiso.
- b) Los recursos para operación y mantenimiento dependen de las aportaciones de los Municipios, la puntualidad en las ministraciones tampoco están asegurada ni en el Convenio ni en el contrato de Fideicomiso.
- c) La gestión de intersecciones al interior de la red incorporada a SINTRAM no depende del Fideicomiso, por ende los Municipios pueden, de hecho lo hacen, tomar decisiones en detrimento de la gestión del sistema bajo el concepto de red.

---

<sup>13</sup> [http://www.nl.gob.mx/?P=sintram\\_antecedentes](http://www.nl.gob.mx/?P=sintram_antecedentes), consultado el 8 de noviembre de 2010.

## **7 CONCLUSIONES**

Antes de plantear las conclusiones tal vez vale la pena recordar que al inicio de este documento se definió el fenómeno de la movilidad como el desplazamiento de bienes y personas y como una demanda derivada de la forma en que se organiza el desarrollo urbano. Así la cantidad y características de los viajes está fuertemente influenciado por la manera en que los Planes o Programas organizan la localización espacial de la población y las actividades y luego de la manera en que las instancias de Gobierno deciden hacer provisión de infraestructura o servicios para la movilidad (vías o transporte público). Es en este contexto que los usuarios deciden si viajan o no viajan y en que medio lo hacen, decisiones de las cuales derivan los fenómenos de congestión, demoras, accidentes de tránsito y contaminación con origen en fuentes móviles.

Las conclusiones de un análisis de esta naturaleza, el de la movilidad como fenómeno que se regula por instrumentos derivados de competencias diversas, no son sencillas pues implican una visión preconcebida de lo que el fenómeno debería ser y de la manera en que las competencias podrían alinearse o ser complementarias para alcanzar la visión. Esta manera de abordar las conclusiones es legítima pues los mismos postulados de las Leyes que regulan el fenómeno, directa o indirectamente, se usan los conceptos de sustentabilidad y eficiencia en su impulso normativo.

Las conclusiones se han organizado siguiendo la misma estructura utilizada a lo largo del documento, se presentan para cada orden de Gobierno y luego se agrega el esbozo de una propuesta en torno a su alineamiento y las líneas que seguiría la construcción de una Política Pública para la Movilidad Sustentable.

### **Conclusiones relacionadas con la regulación Federal del fenómeno de la movilidad**

- a) No existe un cuerpo normativo para la “movilidad”, existe para las componentes que lo originan y sus efectos.
- b) Las competencias relacionadas con el origen del fenómeno (el desarrollo urbano) son concurrentes y están en la Ley de Asentamientos Humanos y sus correlativos del ámbito Estatal y Municipal, incluimos aquí lo relativo a las Conurbaciones.
- c) Las competencias relacionadas con la emisión de contaminantes con origen en fuentes móviles también son concurrente y expresan en la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental y sus correlativos del Estado y Municipios.
- d) En las Leyes aplicables se encontró La existencia de de tres sistemas de planeación que ofrecen instrumentos y mecanismos para alinear políticas que regulen y orienten el fenómeno de la movilidad, pero su superposición hace difícil su aplicación. Estos sistemas originan en la Ley de Planeación, la LGAH y la LGEEPA.<sup>14</sup>
- e) Cada sistema de planeación genera instrumentos de distinta naturaleza que incluso podrían ser opuestos: los instrumentos de la Ley de Planeación son inmediatos y están marcados por la necesidad procesal de cada ejercicio de Gobierno, los de la LGAH se centran en las regiones y en los centros de población y abordan las conurbaciones como una anomalía y los de Ordenamiento Territorial de la LGEEPA se centran en las zonas en donde no hay centros de población.

---

<sup>14</sup> Se siguen aquí, parcialmente, las Propuesta de modificación a la Ley General de Asentamientos Humanos (2002). Instituto de investigaciones Sociales de la UNAM. Trabajo de Consultoría desarrollado para la Secretaría de Desarrollo Social.

- f) Esta contradicción deja en “zonas grises” de planeación y actuación los espacios que más conflicto generan para la planeación de los servicios de transporte, las zonas conurbadas, las regiones y las periferias.
- g) Por otro lado no hay exigencias de generar información sustantiva en la planeación, sea el sistema de planeación que sea, es decir no se exige que el planeador cuantifique los impactos que el modelo propuesto generará sobre la sociedad y mucho menos que estos sean explicados de manera clara y sencilla a la ciudadanía.
- h) En las regulaciones prima el enfoque de regulación de proceso y limite administrativo, no el de la transversalidad del fenómeno, de tal forma que en la práctica los Municipios no reconocen la naturaleza de demanda derivada y por ende sus planes no se ocupan de los temas de transporte... si la competencia es del Estado que sea el Estado quien la atienda.
- i) Los mecanismos de coordinación y alineamiento entre órdenes de gobierno son voluntarios, por Convenio, así que no hay incentivos para alinear políticas en torno a fenómenos tan complejos.
- j) La Federación si tiene políticas con efectos en la calidad del aire, éstas expresan en: normas que regulan las emisiones máximas en motores de combustión, las normas que regulan la exposición humana a contaminantes con origen en fuentes móviles, la producción de combustibles de bajo azufre, la política tarifaria de gasolina y diesel, la verificación vehicular a unidades de autotransporte federal y otras.
- k) Algunos mecanismos desarrollados por el Ejecutivo Federal, como PROTRAM, son prometedores pero aún no tienen efectos en el ámbito local.
- l) Ciertas medidas tienen efectos materiales en Estados y Municipios, como las normas relacionadas con motores y combustibles o la política de precios, pero son insuficientes pues no producen acciones concurrentes en el ámbito local.

### **Conclusiones relacionadas con la regulación Estatal del fenómeno de la movilidad**

- a) El Estado tiene competencia para legislar en las competencias que nos ocupan, incluso en la de tránsito.<sup>15</sup>
- b) Las regulaciones Estatales, tanto la de Desarrollo Urbano como la de Transporte, presentan avances al vincularse entre sí e introducir el concepto de movilidad, pero no alcanzan, al menos no todavía, a permear y bajar a nivel de instrumentos Municipales.
- c) Los mecanismos desarrollados en el AMM, CETYV y SINTRAM, son buenos instrumentos pero no suficientes. El primero es débil por naturaleza (si bien se reconoce su carácter deliberativo debe ampliar la participación de Consejeros no Corporativos o Institucionales y fortalecer su capacidad técnica) y al segundo le faltan mecanismos que garanticen su viabilidad financiera, su crecimiento y modernización.
- d) En ambos casos se trata de que los actores que le dieron vida (Estado y Municipios) asuman su efectos, en el primer caso internalizando las

---

<sup>15</sup> Ver Tesis Jurisprudencial P.J. 137/2001. El Estado tiene facultades para legislar en materia de tránsito en su ámbito territorial y los Municipios expedir los reglamentos correspondientes acorde a las Leyes relativas.

recomendaciones en los instrumentos de planeación urbana y en el segundo haciendo operativa la primacía técnica sobre, al menos, la red administrada.

- e) En materia ambiental lo cierto es que no hay una agenda local, salvo los efectos de políticas federales como las del precio de los combustibles o la de la producción de los mismos con bajos contenidos de azufre, no se encuentran mecanismo de coerción para abatir las emisiones de contaminantes con origen en fuentes móviles.

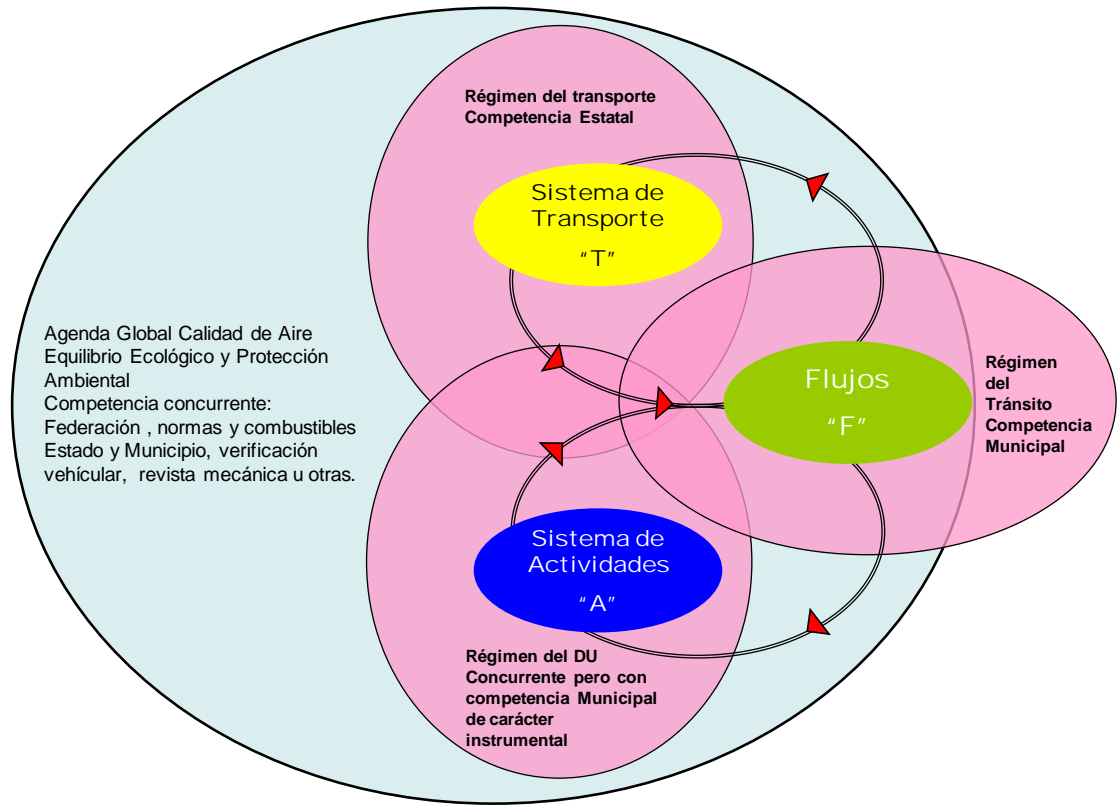
### **Conclusiones relacionadas con la regulación Municipal del fenómeno de la movilidad**

- a) A los Municipios toca, en general, la parte instrumental de las competencias.
- b) Materialmente tienen competencia sobre la planeación del desarrollo urbano, el tránsito (por extensión, como ya se explico en el cuerpo del trabajo, en ciertos aspectos del transporte) y la regulación de emisiones con origen en fuentes móviles.
- c) En la práctica el ejercicio de estas competencias se hace con la vista hacia adentro, dejando de lado los efectos de sus decisiones sobre la zona conurbada o sus Municipios vecinos.
- d) Los reglamentos Municipales no han internalizado disposiciones de Leyes superiores, tales como la clasificación funcional de vías de la nueva Ley de Desarrollo Urbano y la existencia de vías exclusivas de transporte público.
- e) Aunque son parte de mecanismos exitosos (CETYV y SINTRAM) no son utilizados de manera intensa para expresar sus Políticas o crear otras en Coordinación con el Estado y los otros Municipios. En particular, en lo que tiene que ver con SINTRAM, habría que desarrollar mecanismos que garanticen su crecimiento, actualización tecnológica y viabilidad financiera.

Por último, si a partir de la descripción de este fenómeno se estableció el vinculo con las competencias analizadas: asentamientos humanos (incluyendo los fenómenos de conurbación), el transporte, el tránsito y el equilibrio ecológico o preservación del medio ambiente en su modalidad de calidad del aire. También, a partir de la misma descripción, se puede establecer la imagen objetivo de lo que sería un alineamiento o coordinación de competencias para regular el fenómeno de la movilidad con una visión de sustentabilidad (ver Figura 5), con un cuerpo de Políticas Públicas o programas en torno a:

- a) Un modelo de desarrollo urbano que genere menos viajes motorizados y en general viajes más cortos.
- b) Un modelo de desarrollo urbano que privilegie y aliente medios no motorizados y espacio público.
- c) Provisión de servicios e infraestructura especializada de transporte público.
- d) Intensa gestión del tránsito y los estacionamientos.
- e) Medidas de control para minimizar la emisión de contaminantes con origen en fuentes móviles (revista vehicular, verificación vehicular, retrofit, etc.).

**Figura 5. Competencias coordinadas en torno a movilidad sustentable**



## **8 ANEXO – CUERPO DE NORMAS RELACIONADAS**

### **Principales Leyes Federales Relacionadas**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Asentamientos Humanos

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal

Ley de Planeación

Reglas de Operación Fideicomiso no. 1936 Fondo Nacional de Infraestructura

### **Principales Leyes y Reglamentos Estatales Relacionadas**

Ley Ambiental del Estado de Nuevo León

Ley de Obras Públicas para el Estado y Municipios de Nuevo León

Ley de Desarrollo Urbano de Nuevo León

Ley General Para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos

Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León

Ley de Protección a los Animales para el Estado de Nuevo Leon

Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León

Ley del Organismo Público Descentralizado denominado Sistema Integral para el Manejo Ecológico y Procesamiento de Desechos (SIMEPRODE)

Ley que Crea al Organismo Público Descentralizado denominado Parques y Vida Silvestre de Nuevo León

Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública

Ley de Fomento para la Construcción de Edificios de Estacionamiento de Vehículos

Ley de Obras Públicas para el Estado y Municipios de Nuevo León

Ley del Instituto de la Vivienda de Nuevo León

Ley para la Construcción y Rehabilitación de Pavimentos del Estado de NUEVO León

Ley para Regular el Uso de la Vía Pública en el ejercicio de la Actividad Comercial

Ley que Crea al Organismo Público Descentralizado denominado Parques y Vida Silvestre de Nuevo León

Ley de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León

Ley de Señalamientos Viales para el Estado de Nuevo León

Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León

Ley que crea el Instituto de Control Vehicular del Estado de Nuevo León

Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado "Red Estatal de Autopistas de Nuevo León"

Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado "Sistema de Caminos de Nuevo León"

Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado denominado Sistema de Transporte Colectivo "Metrorrey"

Reglamento de la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León

Reglamento de la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León

Principales Leyes y Reglamentos Municipales Relacionadas

Reglamento Orgánico del Gobierno Municipal de Monterrey

Reglamento de Anuncios de la Ciudad de Monterrey

Reglamento del Catálogo del Patrimonio Histórico y Cultural del Municipio

Reglamento para las Construcciones en el Municipio de Monterrey

Reglamento de Recepción, Estacionamiento y Guarda de Vehículos en Edificios o Locales Públicos o Privados

Reglamento de Ubicación, Edificación y Conservación de Monumentos y Esculturas Urbanas en la Ciudad de Monterrey

Reglamento de Nomenclatura para la Vía Pública y Bienes del Dominio Público del Municipio de Monterrey

Reglamento para Regular el Uso de la Vía Pública en el Ejercicio de la Actividad Comercial de la Ciudad de Monterrey, N.L.

Reglamento de Protección Ambiental e Imagen Urbana de Monterrey

Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Monterrey, Nuevo León

Reglamento Interior de la Oficina del Comisionado para la Transparencia Municipal

Reglamento de Accesibilidad de la Ciudad de Monterrey

## 9 BIBLIOGRAFÍA

CLAD. Gestión de Áreas Metropolitanas El Caso de Monterrey (1990) INAP. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 36,37 y 38.

[http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur\\_urb.aspx?tema=P](http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P), consultado el 30 de octubre de 2010.

[http://www.nl.gob.mx/?P=sintram\\_antecedentes](http://www.nl.gob.mx/?P=sintram_antecedentes), consultado el 8 de noviembre de 2010.

Gutiérrez de Mac Gregor María Teresa (2003) Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM No. 50.

Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable de Nuevo León, DOE No. 429 30/09/2006.

Ley General de Asentamientos Humanos

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental.

Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, DOE 418 09/09/2009

Ley Ambiental de Nuevo León, DOE No. 84 15/06/2005

Ley de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León, DOE No. 165 24/12/2003

Ley Orgánica de la Administración Pública de Nuevo León, DOE 02/10/2009

López Cantú Moisés (2009) Política Pública de Movilidad Sustentable: Menos vialidad, más movilidad para la Zona Conurbada de Monterrey (Tesis EGAP)

Manual de conceptos y lineamientos para la Planeación del Transporte Urbano (2001) Tomo II, SEDESOL.

Plan de Desarrollo Urbano de la Zona Conurbada de Monterrey (2008, Anteproyecto para Consulta Pública).

Programa Sectorial de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. 2004-2009

Plan Sectorial de Transporte y Vialidad. Diario Oficial del Estado de Nuevo León del 25 de septiembre de 2009.

Propuesta de modificación a la Ley General de Asentamientos Humanos (2002). Instituto de investigaciones Sociales de la UNAM. Trabajo de Consultoría desarrollado para la Secretaría de Desarrollo Social.

Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Monterrey.

Serna de la Garza José María (2008). El Sistema Federal Mexicano, Un análisis jurídico. México, DF, UNAM.

Torres Estrada Pedro (2005) La Autonomía Municipal y su Garantía Constitucional Directa de Protección, Estudio Comparado de los supuestos español y mexicano. México, DF, UNAM.