

VII. MECANISMOS DE INSTRUMENTACIÓN

El presente capítulo contempla la propuesta de instrumentos específicos para la ejecución y operación del Programa de Ordenación y la realización efectiva de sus propuestas tomando en cuenta el marco legal y reglamentario vigente, el cual sienta las bases para el establecimiento y operación de nuevos mecanismos y procedimientos de gestión urbana que se tiene previsto promover, desarrollar, gestionar, convenir y dotar de bases institucionales, para así lograr que la planeación sea operativa.

La aplicación del Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal, en su Modalidad de Centro de Población de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec implica la puesta en marcha de un sistema de instrumentos que incluyan los aspectos fiscales, financieros, jurídicos y administrativos.

La instrumentación parte de cuatro principios de actuación institucional que son los siguientes:

1. **Concurrencia.** Este concepto se incluye en la Ley General de Asentamientos Humanos y en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, y se refiere a la necesidad de establecer una actuación coordinada entre los diversos órdenes y sectores en que se organiza la administración pública.
2. **Equidad.** Este principio se refiere a la necesidad de que el Programa de Ordenación reparta de forma equitativa las cargas y beneficios del desarrollo urbano.
3. **Corresponsabilidad.** Es necesaria la participación activa de los sectores privado y social en la ejecución del Programa de Ordenación, ya que sólo de esta forma se podrán impulsar respuestas integrales a los problemas urbanos con beneficios de interés público.
4. **Orden.** La actuación institucional debe permitir una ocupación ordenada del territorio que sea sustentable y segura, logrando así disminuir los riesgos en la vida y patrimonio de las personas.

7.1. INSTRUMENTOS JURÍDICOS

7.1.1. Proceso para dar vigencia jurídica al Programa de Ordenación

Para otorgarle vigencia jurídica al Programa de Ordenación es necesario cumplir con lo que establece el artículo 37 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos:

De acuerdo con este ordenamiento, la Comisión de Conurbación Intermunicipal, acordará el inicio del proceso de formulación del Programa de Ordenación de la

Zona Conurbada y de recepción de las opiniones, planteamientos y demandas de la comunidad, a través de la publicación de las bases de la consulta en Periódico Oficial “Tierra y Libertad” y dos diarios de mayor circulación en el Estado.

Cuando el proyecto del Programa de Ordenación de la Zona Conurbada, formulado por la Comisión de Conurbación, se encuentre disponible, se publicará la convocatoria para la consulta pública, en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” y en dos diarios de amplia circulación en el Estado; el proyecto del Programa de Ordenación de la Zona Conurbada estará a consulta y opinión de la ciudadanía, de las organizaciones de la comunidad y de las autoridades federales, estatales y municipales interesadas, durante un plazo no menor de sesenta días naturales.

Por otro lado, la Comisión de Conurbación Intermunicipal organizará al menos un foro de consulta pública en cada uno de los municipios conurbados, en donde expondrá el proyecto y recibirá las sugerencias y planteamientos de los interesados.

Previo a la aprobación del programa, la Comisión de Conurbación Intermunicipal deberá dar respuesta a los planteamientos improcedentes sobre la modificación del proyecto que se hayan presentado por escrito, expresando las razones y fundamentos legales del caso, dichas repuestas, y en su caso las modificaciones realizadas por los planteamientos procedentes, estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la Comisión de Conurbación Intermunicipal durante el plazo de consulta pública

Una vez concluido el proyecto del programa, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas estudiará el proyecto y en su caso, emitirá el Dictamen de Congruencia del proyecto de Programa de Ordenación de la Zona Conurbada, con el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable

Con el Dictamen de Congruencia a que hace referencia la fracción anterior, la Comisión de Conurbación Intermunicipal aprobará el programa y lo someterá a consideración del Gobernador del Estado para su publicación en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” mediante el decreto correspondiente, y deberá publicarse en dos diarios de mayor circulación, así como su inscripción en el Instituto del Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Corresponde a la Comisión de Conurbación editarlo para su difusión y facilitar su consulta permanente.

El Programa de Ordenación entrará en vigencia una vez publicado en los términos de Ley y sustituirá la normatividad establecida dentro del polígono determinado como área de aplicación.

En virtud de la correspondiente inscripción del Programa de Ordenación ante el Instituto del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, cualquier acto jurídico de enajenación deberá contener las modalidades de uso señaladas dentro de las áreas y predios ubicados en el área de aplicación correspondiente. Por

tanto los encargados del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, Notarios y en general a los servidores públicos investidos de fe pública no podrán autorizar documentos, contratos, convenios, escrituras o minutas que contravengan lo dispuesto en este los Programa.

Este Programa de Ordenación tendrá una vigencia temporal indefinida que sólo podrá darse por concluida una vez modificado o cancelado en los términos estipulados por los ordenamientos jurídicos aplicables.

7.1.2. Actualización del Decreto de Zona Conurbada

El 16 de octubre del 2002 se publicó en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” el Decreto mediante el cual se abrogó el Decreto por el que se declaraba como Zona Conurbada Intermunicipal la comprendida por el área geográfica territorial determinada por el límite de los Municipios de Cuernavaca, Jiutepec, Temixco y Emiliano Zapata, publicado el 20 de mayo de 1981.

El 3 de febrero de 1982 se publicó en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal en su modalidad de Centro de Población de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec y Temixco.

Debido a la progresiva dinámica demográfica presentada el el periodo comprendido entre los años de 1980 al año 2000, el 30 de abril del 2003, se publicó en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” un Convenio de Coordinación que reconoce la existencia de la Zona Conurbada de los Municipios de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y se anexa el territorio de Xochitepec.

El Convenio que se señala fue ratificado por las autoridades municipales un Convenio de Coordinación firmado el 30 de noviembre del año 2007.

Con base en lo anterior el presente Programa de Ordenación tiene como área de aplicación el territorio de los municipios de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec, por corresponder con la delimitación mencionada.

Debido al proceso de crecimiento urbano que se ha traducido en una conurbación física, así como a la integración funcional de la ciudad, para este Programa se incluyó como área de estudio los municipios mencionados más los de Huitzilac, Tepoztlán y Yautepec, los cuales conforman lo que se considera la Zona Metropolitana de Cuernavaca.

Con base en lo anterior y en lo establecido en los artículos 23, 24, 25, y 26 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos y debido a que la Zona Conurbada actualmente ha quedado restringida y resulta obsoleta para el desarrollo de sus comunidades y para la más eficaz prestación de los servicios públicos debido a su expansión y crecimiento, se propone que en el mediano plazo se plantee la elaboración de un Decreto que declare como Zona Metropolitana a los municipios de Cuernavaca, Emiliano

Zapata, Huitzilac, Jiutepec, Temixco, Tepoztlán, Yautepec y Xochitepec, lo cual permitirá su planeación conjunta e integral, respondiendo de mejor manera a los retos que se enfrentan cotidianamente.

7.1.3. Acta de Aprobación de Cabildo

A continuación se presenta la propuesta de Acta de Aprobación del Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal, en su Modalidad de Centro de Población de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec, la cual deberá ser elaborada por parte de cada Ayuntamiento para el cumplimiento de lo establecido en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos.

“Dictamen _____ que someten a consideración del H. Cabildo del _____ Ayuntamiento de _____, las Comisiones _____, en relación con el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal, en su Modalidad de Centro de Población de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec.

ANTECEDENTES

1. Que en Sesión de la Comisión de Conurbación de la Zona Conurbada de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec celebrada el _____ se aprobó iniciar el proceso de formulación del Programa de Ordenación de la Zona Conurbada.
2. Que con fecha de _____ la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado en cumplimiento de las disposiciones normativas establecidas en el artículo 37, fracción V de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, emitió el Dictamen de Congruencia del Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal, en su Modalidad de Centro de Población de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec, respecto al Programa Estatal de Desarrollo Urbano 2007 – 2012.
3. Que la Comisión de Conurbación a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas presentó ante el H. Cabildo del Ayuntamiento de _____, Morelos, el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal, en su Modalidad de Centro de Población de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec, mismo que previamente fue sometido al proceso de consulta Pública.

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción quinta, establece que los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados, entre otros aspectos, para

formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; así como para otorgar licencias y permisos para construcciones.

SEGUNDO. Que la Carta Magna señala también en el artículo 115 en su fracción II que los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

TERCERO. Que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Morelos señala en su artículo 113 que el Municipio posee personalidad jurídica y patrimonio propio.

CUARTO. Que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Morelos señala en su artículo 116 las atribuciones de los Ayuntamientos en materia de usos de suelo, incluyendo las siguientes:

- Participar en la formulación de los planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia;
- Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- Otorgar licencias y permisos para construcciones, autorizar, controlar y vigilar el uso del suelo en sus competencias territoriales;
- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales del Estado u otras Entidades Federativas, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

QUINTO.- Que conforme a la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos en su artículo 23 se consideró para la elaboración, estudio y análisis del Programa en comento la participación de los Ayuntamientos de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec, así como del Gobierno del Estado a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

SEXTO.- Que conforme a la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos en su artículo 31 se consideró la participación de la sociedad en la formulación, modificación, control, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los programas de desarrollo urbano sustentable.

SÉPTIMO.- Que con fecha de ____ la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas en cumplimiento de las disposiciones normativas establecidas en el artículo 37, fracción V de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, emitió el Dictamen de Congruencia del Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal, en su Modalidad de Centro de Población de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec, respecto al Programa Estatal de Desarrollo Urbano 2007 – 2012.

OCTAVO.- Que después del estudio y análisis a fondo realizado por el Cabildo municipal de _____ se concluyó que el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal, en su Modalidad de Centro de Población de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec, cumple con las disposiciones legales vigentes.

NOVENO.- Que el artículo 39 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos señala que los Programas de Desarrollo Urbano podrán ser modificados o cancelados cuando:

- I. Exista una variación substancial de las condiciones territoriales, naturales o económicas que le dieron origen, o sobrevenga alguna causa que haga imposible u obsoleta su aplicación;
- II. Se produzcan cambios en el aspecto financiero que hagan irrealizable o incosteable la aplicación de la estrategia;
- III. Surjan técnicas diferentes que permitan una formulación más satisfactoria, y
- IV. No se apliquen o dejen de cumplirse en sus etapas de ejecución, salvo caso fortuito o de fuerza mayor.

FUNDAMENTOS LEGALES

El presente dictamen se fundamenta en los artículos 115, fracción II y V incisos a, b, d y f de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 113 y 116 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Morelos; los artículos 23, 24, 31, 32, 33, 37, 38 y 39 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, así como los artículos _____ del Reglamento Interno y del Cabildo del Ayuntamiento de _____, Morelos.

En virtud de que el Programa que se dictamina cumple con los requisitos de Ley que establecen los artículos antes mencionados, se somete a consideración del H. _____ Ayuntamiento de _____-, Morelos los siguientes:

PUNTOS DE ACUERDO

PRIMERO.- Se aprueba en todas sus partes el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal, en su Modalidad de Centro de Población de

Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec, el cual se anexa al presente dictamen.

SEGUNDO.- El Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal, en su Modalidad de Centro de Población de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec aprobado sustituye al Programa _____ en el área de aplicación indicada por el mismo, actualizándose la normatividad en materia de desarrollo urbano correspondiente.

TERCERO.- A efecto de dar cumplimiento a los artículos 37 fracción VI de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, tórnese el presente acuerdo y anexos al Gobernador del Estado para los efectos legales correspondientes y, en su caso, para que sea publicado y registrado en los términos de Ley, para que así surta los efectos legales previstos por las leyes aplicables.

CUARTO.- Publíquese en forma abreviada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” del Estado y en dos diarios de circulación estatal.

QUINTO.- El presente Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal, en su Modalidad de Centro de Población de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec surtirá efectos legales una vez que sea aprobado, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” del Estado e inscrito en el Instituto del Registro Público de la Propiedad y del Comercio.”

7.1.4. Donaciones

En caso de donaciones pagadas de forma pecuniaria de acuerdo a lo establecido por los artículos 165 y 179 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, se recomienda que los pagos por tal fin se canalicen mediante la protocolización y escrituración ante Notario Público a favor del Estado o al Municipio según corresponda, la superficie correspondiente al 10 % del predio, calculada de acuerdo a lo procedente.

7.1.5. Derecho de Preferencia

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos consigna en su artículo 104 que los agobiernos estatal y municipal tienen el derecho de preferencia para adquirir los predios comprendidos en las áreas aptas para el desarrollo urbano sustentable, señaladas en los programas de desarrollo urbano sustentables. Por su parte la Ley Agraria, establece que los gobiernos de los estados y los ayuntamientos tienen derecho de preferencia cuando los ejidatarios enajenen sus tierras, previa adquisición del dominio pleno.

Para hacer efectivo este derecho, se propone reforzar los mecanismos previstos en la ley, en particular modernizando el Instituto del Registro Público de la Propiedad y el Comercio, vinculándolos con los registros de los planes y

programas urbanos; ello aseguraría que los propietarios o en su caso las autoridades administrativas y los jueces notifiquen a los gobiernos estatal y municipal las determinaciones de enajenar, sus características y condiciones, en particular montos de las operaciones y las limitaciones de cualquier índole a la propiedad, a efecto de que los interesados puedan ejercer en forma ágil el derecho de preferencia.

A través de los Programas de desarrollo urbano, el Gobierno del Estado y el Municipio podrán delimitar áreas en las que las transmisiones onerosas (que impliquen una contraprestación) de terrenos y en su caso de viviendas, queden sujetas al ejercicio del derecho de tanto, ya sea por los propios gobiernos, o por un tercero ejecutor de obras. El ejercicio del derecho de tanto tiene el fin de garantizar el cumplimiento de los planes de desarrollo, incrementar el patrimonio municipal del suelo, intervenir en el mercado inmobiliario y en general, facilitar el cumplimiento de los objetivos del plan. En los términos de la Ley Estatal los propietarios deben notificar a la Comisión Estatal de Reservas Territoriales y al Ayuntamiento la decisión de enajenar, y las características y condiciones de la enajenación, a efecto de que la autoridad o la persona que ésta designe, pueda ejercer en un plazo determinado, el derecho del tanto.

Los derechos de tanto o preferencia contemplados por la normatividad vigente en materia de desarrollo urbano, pueden ser un instrumento valioso para el desarrollo de nuevos asentamientos, permitiendo controlar la especulación y promover el adecuado crecimiento de las zonas urbanizables. También tiene como ventaja, que asegura la adecuada integración del patrimonio inmobiliario para el desarrollo de los destinos para equipamiento urbano, así como de las reservas de crecimiento, particularmente tratándose de oferta de suelo para pobladores de escasos recursos.

7.2. Instrumentos administrativos

7.2.1. Fortalecimiento de la Comisión de Conurbación

El artículo 27 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos establece que las Comisiones de Conurbación intermunicipales, se integrarán por:

- I.- Un Presidente, que será el titular del Poder Ejecutivo o la persona que éste designe;
- II.- Un Secretario Técnico, que será nombrado por el Ejecutivo Estatal;
- III.- Vocales, los presidentes municipales de los ayuntamientos en donde se localice la conurbación;

A juicio de la Comisión de Conurbación Intermunicipal podrá invitarse a formar parte de la misma, con voz pero sin voto a los representantes de las dependencias

y entidades estatales y federales; y un representante de cada Consejo Municipal de los municipios que formen parte de la conurbación intermunicipal.

Por cada representante propietario se designará un suplente, que los sustituirá en sus faltas temporales. El Secretario Técnico, suplirá al Presidente de la Comisión de Conurbación.

El artículo 28 del mismo ordenamiento señala que La Comisión de Conurbación tendrá las siguientes funciones:

- I.- Formular, aprobar, coordinar su ejecución y evaluar el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal;
- II.- Promover, coordinar y gestionar ante las autoridades federales, estatales y municipales correspondientes, en el ámbito de su jurisdicción y competencia, el cumplimiento y ejecución del programa de ordenación de la zona conurbada intermunicipal;
- III. Coordinar la participación ciudadana, en aquellas acciones derivadas del cumplimiento de los programas de desarrollo de zonas conurbadas, en donde se haya considerado su participación, y
- IV. Expedir su Reglamento interior.

Por otro lado, el convenio firmado el 30 de noviembre del 2007 establece adicionalmente el compromiso de gestionar, en su caso, recursos adicionales ante las autoridades federales para el debido cumplimiento del objeto de este Convenio de Coordinación por el que se ratifica el reconocimiento de la Zona Conurbada Intermunicipal, comprendida entre los municipios de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec del Estado de Morelos. ,

Como se mencionó en la estrategia, para que la Comisión de Conurbación cumpla con los fines establecidos es necesario reformular el Convenio de Coordinación correspondiente incluyendo las siguientes acciones:

- Establecer una Agenda de Acciones y Proyectos Prioritarios para la Zona Conurbada de Cuernavaca, misma que sirva de base para la aplicación de recursos de carácter metropolitano.
- Dotar a la Comisión de un Secretariado Operativo que se encargue de dar seguimiento a los diversos acuerdos, mismo que sería encargado a cada Ayuntamiento que forma parte de la Zona Conurbada por un plazo anual y de forma rotativa.
- Convertir a la Comisión en socio activo del Observatorio Urbano Metropolitano de la Zona Conurbada de Cuernavaca propuesto.
- Establecer como una de las funciones primordiales de la Comisión la evaluación y seguimiento del Programa de la Zona Conurbada de Cuernavaca.

7.2.2. Consejo para el Desarrollo Metropolitano

En congruencia con la propuesta de mejorar la coordinación metropolitana y cumplir con lo establecido por las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano para acceder a los recursos correspondientes, la estrategia incluye la propuesta de conformar un Consejo para el Desarrollo Metropolitano.

Como lo estipulan las Reglas de Operación mencionadas el Consejo será una instancia de interés público y beneficio social, que apoyará la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano y regional, y contribuirá a una adecuada coordinación intergubernamental para la ejecución de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento, dirigidas a resolver de manera oportuna, eficaz, eficiente y estratégica, aspectos prioritarios para el desarrollo de las zonas metropolitanas, a través de los gobiernos locales competentes.

Se recomienda que el Consejo para el Desarrollo Metropolitano se integre, como mínimo, por los siguientes representantes:

Del Gobierno del Estado de Morelos:

- a) Secretaría de Gobierno;
- b) Secretaría de Finanzas y Planeación;
- c) Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas;
- d) Secretaria de Desarrollo Humano y Social;
- d) Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente;
- e) Secretaría de Desarrollo Económico; y
- f) Comité de Planeación para el desarrollo del Desarrollo.

Del ámbito Federal:

- g) Secretaría de Desarrollo Social (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio); y
- h) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Subsecretarías competentes como CONAGUA y SAGARPA).

En el Consejo para el Desarrollo Metropolitano podrán participar todas las instancias del ámbito público, social y privado que se relacionen con la materia del objeto y funciones del Consejo, tales como la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, las comisiones competentes del Congreso local respectivo, las asociaciones o colegios de académicos, científicos, profesionistas, empresarios o ciudadanos, cuyos conocimientos y experiencia contribuyan a la eficaz y eficiente atención de los asuntos que se relacionen con el mismo.

Los municipios participarán en las sesiones del Consejo para el Desarrollo Metropolitano postulando estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos,

acciones, obras de infraestructura y equipamiento cuando se traten asuntos de su jurisdicción, competencia e interés, así como para conocer de los avances físicos y financieros de los programas y proyectos ejecutados en el ámbito de su jurisdicción y competencia.

Las principales funciones del Consejo serán las siguientes:

- Determinar los criterios para la alineación de las propuestas con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estatal de Desarrollo, el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada y los programas de desarrollo urbano del ámbito estatal y municipal.
- Establecer los criterios para asignar prioridad y prelación a los planes, estudios, evaluaciones, acciones, programas, proyectos y obras de infraestructura y su equipamiento.
- Revisar que los planes, estudios, evaluaciones, acciones, programas, proyectos y obras de infraestructura se encuentren claramente delimitados y localizados dentro del perímetro urbano de la Zona Metropolitana.
- También revisará aquellos estudios, evaluaciones, acciones, programas, proyectos y obras de infraestructura y su equipamiento que no se ubiquen en el espacio territorial de la Zona Metropolitana, pero que se acredite su pertinencia y contribución al desarrollo de la Zona Metropolitana.
- Fomentar otras fuentes de financiamiento para fortalecer el patrimonio del fideicomiso e impulsar el desarrollo de la Zona Metropolitana.

7.2.3. Fideicomiso para la Zona Metropolitana de Cuernavaca

Los fideicomisos son mecanismos que deben concebirse para operar durante períodos largos de tiempo, necesarios para que los proyectos maduren y permanezcan al margen de los vaivenes de las administraciones gubernamentales, trascendiéndolas para garantizar el manejo de los recursos, así como poseer altos grados de flexibilidad para realizar una variada gama de acciones.

En este sentido, es importante destacar que de acuerdo a las Reglas de Operación determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que la Zona Metropolitana de Cuernavaca pueda recibir recursos federales provenientes del Fondo Metropolitano el Gobierno del Estado de Morelos debe establecer un fideicomiso tomando como fiduciario, de preferencia, a la banca de desarrollo, en los términos de las disposiciones aplicables.

Con base en lo anterior se propone que los elementos del fideicomiso público sean los siguientes:

Fideicomitente. Es decir, el aportante de los recursos para el cumplimiento del fin del fideicomiso. En este caso se propone que sea la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Morelos.

Fideicomisario. Personas físicas o morales que reciben el beneficio de los recursos administrativos, en este caso los habitantes de los municipios de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Jiutepec, Temixco, Tepoztlan, Yautepec y Xochitepec.

Fiduciario. Se propone que sea el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C.

Patrimonio fideicomitado. Este se constituye por los bienes y derechos que el fideicomitente trasmita a la fiduciaria para el cumplimiento de sus labores.

Adicionalmente a los recursos federales que reciba el fideicomiso, el gobierno del Estado, los municipios que conforman la Zona Metropolitana o cualquier otra instancia pública o privada, podrán destinar recursos de otras fuentes de financiamiento distintas que permitan incrementar el patrimonio del fideicomiso.

Para la toma de decisiones del Fideicomiso debe establecerse un Comité Técnico el cual estaría presidido por algún representante del Fideicomitente (en este caso la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Morelos), y conformado adicionalmente por la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, la Secretaría de desarrollo Economico, entre otras instancias.

Se propone que los municipios de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Jiutepec, Temixco, Tepoztlan y Xochitepec participen en las reuniones del Fideicomiso cuando los programas y proyectos que se presenten a la consideración del Comité Técnico, estén vinculados con su competencia y jurisdicción.

Entre las funciones que puede cubrir el Fideicomiso se encuentran los siguientes:

- Autorizar la entrega de recursos con cargo al patrimonio del fideicomiso.
- Administrar los recursos del Fondo Metropolitano y su fideicomiso, la cartera de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento a ejecutar, así como definir su prioridad y prelación, conforme a las disposiciones federales y locales aplicables.
- Dar seguimiento al avance financiero y físico de los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento y definir las evaluaciones de sus resultados.
- Cumplir con las disposiciones aplicables en materia de transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos federales del Fondo Metropolitano.

7.2.4. Creación de la Agencia de Desarrollo de la Zona Metropolitana de Cuernavaca

Se propone la creación de una Agencia de Desarrollo de la Zona Metropolitana de Cuernavaca para la realización de proyectos estratégicos que involucren inversiones público-privadas, la cual pueda operar durante periodos largos para que los proyectos maduren, permanezcan al margen de los vaivenes de las administraciones gubernamentales, trascendiéndolas, garanticen el manejo solvente y transparente de los recursos de los inversionistas y posean altos grados de flexibilidad para realizar una variada gama de acciones.

7.2.5. Fortalecimiento de las Áreas de Desarrollo Urbano Municipales

No obstante que la regulación de los Usos y Destinos del Suelo es una atribución estrictamente municipal, tal y como lo señala el Artículo 115 de la Constitución General de la República, la Ley General de Asentamientos Humanos, la propia Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, los municipios pueden celebrar convenios de colaboración con el Estado, a fin de que la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda asuma las atribuciones conferidas mediante el convenio señalado, en materia de regulación de los Usos y Destinos del Suelo, es decir, la expedición de constancias de zonificación y licencias de uso del suelo.

Para llevar a cabo las acciones en materia de planeación, seguimiento, control, evaluación y retroalimentación del desarrollo urbano es necesario que los diversos Ayuntamientos que conforman la Zona Conurbada cuenten con los recursos humanos, técnicos y económicos suficientes y adecuados, así como con un área exclusiva en materia de Desarrollo Urbano encargada de las funciones que le confiere la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos.

En virtud de lo anterior, y con el propósito de fortalecer la administración urbana municipal, es recomendable que, en coordinación con el Gobierno del Estado, se realicen las siguientes acciones:

- Integrar el equipo local de planeación urbana;
- Capacitar al equipo local tanto en materia de planeación urbana como de regulación de los usos y destinos del suelo;
- Convenir con la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda los términos bajo los cuales se capacitará al equipo técnico local, para que ejerza sus atribuciones en materia de planeación urbana y de regulación de los usos y destinos del suelo.

En este sentido, se recomienda que el Gobierno del Estado a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, realice las gestiones necesarias para capacitar al personal técnico de los Ayuntamientos para que cuenten con el personal especializado para prestar el servicio público en la materia urbana que le compete así como, en su caso, desempeñar funciones normativas, de coordinación, supervisión y apoyo a las autoridades municipales.

7.2.6. Creación de Institutos Municipales de Planeación

Los Ayuntamientos de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec promoverán la creación de sus respectivos Institutos Municipales de Planeación, como organismos públicos descentralizados de la administración pública municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Cada Instituto deberá desempeñarse como instancia técnica del Ayuntamiento, para la planeación integral del territorio municipal, conformándose con las áreas o dependencias municipales responsables de las funciones de planeación urbana y, en su caso, las funciones de planeación socio-económica y ambiental, así como las responsables de los sistemas de información geográfico y estadístico.

El objeto, atribuciones, patrimonio, integración y funcionamiento de cada Instituto Municipal de Planeación se establecerá en el Decreto de creación respectivo, así como en el Reglamento Interior que al efecto expida el H. Ayuntamiento correspondiente, conforme a las siguientes bases:

Cada Instituto Municipal de Planeación, como organismo público descentralizado de la administración pública municipal podrá ejercer, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Coordinar e Instrumentar la consulta realizada a las diferentes dependencias y entidades paramunicipales, así como a las organizaciones de la sociedad civil y personas físicas o morales, que participen en el Sistema Municipal de Planeación;
- Establecer los lineamientos para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo;
- Proponer al Ayuntamiento en los planes y programas de desarrollo urbano, los lineamientos para imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público;
- Proponer al Ayuntamiento medidas para regular el aprovechamiento de los elementos naturales, con objeto de cuidar su conservación;
- Elaborar líneas de acción que tiendan a lograr el desarrollo equilibrado del municipio y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población;

- Proponer al Ayuntamiento las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y para establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, conforme al Artículo 35 de Ley General de Asentamientos Humanos;
- Elaborar programas, acciones y metas para preservar y restaurar el equilibrio ecológico;
- Elaborar programas, acciones y metas para el desarrollo de las zonas no urbanizables del municipio, de aquellos lugares que cuenten con viabilidad de acuerdo a la Planeación Municipal;
- Emitir opiniones para que se procure evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la naturaleza puede sufrir en perjuicio de la sociedad;
- Auxiliar al Ayuntamiento, al Presidente Municipal, a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal, en sus funciones de planeación;
- Elaborar los planes y programas del Sistema Municipal de Planeación;
- Evaluar y actualizar los planes y programas del Sistema Municipal de Planeación con visión integral del desarrollo;
- Proponer al Ayuntamiento los programas a seguir a corto, mediano y largo plazo, así como las medidas que faciliten la concurrencia y coordinación de las acciones, en materia de planeación;
- Conformar la integración de Comisiones Técnicas para el diseño de los instrumentos del Sistema Municipal de Planeación; y
- Recibir e integrar al diseño de los instrumentos del Sistema Municipal de Planeación, las propuestas que se generen de la consulta ciudadana a través de las diversas instancias de participación que establezcan las disposiciones aplicables.

7.2.7. Establecimiento de Polígonos de Actuación

Se recomienda la inclusión de la figura de Polígono de Actuación en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos. Este instrumento tiene la finalidad de contar con superficies delimitadas del suelo determinadas por los Programas, o bien por solicitud del gobierno del Estado, Ayuntamientos o de los particulares permitiendo la realización de proyectos urbanos mediante la relocalización de usos de suelo, así como el intercambio de intensidades de desarrollo urbano.

La idea es que este instrumento se aproveche en todas sus posibilidades como un elemento integrador de diversos instrumentos para llevar a cabo proyectos urbanos.

Con base en lo anterior se propone aprovechar los Polígonos de Actuación para la realización de proyectos que incluyan desde la gestión, reparcelamiento y consolidación de la propiedad del suelo hasta la ejecución de desarrollos comerciales, turísticos, industriales y de vivienda, pasando por el ordenamiento y la habilitación de suelo, la construcción de infraestructura social o productiva, programas de conservación ambiental, entre otros.

7.2.8. Servidumbres Ecológicas

La constitución de servidumbres ecológicas es un instrumento muy útil para aplicar el pago por servicios ambientales, y es frecuentemente utilizado para proteger a perpetuidad de áreas de conservación privada. Este instrumento se apoya en la celebración de contratos entre particulares y propietarios, para limitar parcialmente el uso de la propiedad a la conservación de recursos naturales existentes. El contrato que crea la servidumbre ecológica, establece la temporalidad o perpetuidad de la servidumbre, mismo que se inscribe ante Notario Público como derecho real en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio del Estado.

Para que estas servidumbres puedan constituirse se requiere de dos propiedades que tengan algún nexo relevante entre sí, de tal modo que la propiedad sirviente proporcione alguna ventaja a la propiedad dominante. En la servidumbre ambiental, el beneficio que un inmueble le proporciona al otro es la permanencia de ciertos atributos ecológicos presentes en el fundo sirviente en beneficio del fundo dominante, por motivos diversos, como es el caso de la preservación del paisaje que se disfruta de un inmueble a otro, de fuentes o de cursos de agua comunes, así como el mantenimiento de micro ecosistemas compartidos.

7.2.9. Concesión de Zonas Federales de Barrancas

Se propone el mejoramiento y conservación de las barrancas, mediante la gestión y concesión de las superficies objeto de conservación por parte de la Comisión Nacional del Agua a favor de las autoridades municipales, y un convenio de concertación para proporcionar asistencia técnica para el adecuado manejo de dichas zonas.

Evidentemente, será necesario implementar un proceso de negociación y desalojo de quienes actualmente ocupan en calidad de posesionarios el suelo de los cañones en zonas de riesgo dentro del área de aplicación del Programa, partiendo de criterios de protección civil, dado el riesgo existente en dichas zonas para quienes las ocupan.

Se propone celebrar un convenio de concertación entre la Comisión Nacional del Agua y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado, para delimitar la zona federal, elaborar dictámenes de riesgo, realizar acciones conjuntas para la recuperación de dichas zonas, así como para fijar las responsabilidades en materia de aprovechamiento y conservación de las zonas federales concesionadas, respecto de cada una de las partes.

Por otro lado, se recomienda también que exista la posibilidad de que una vez delimitada la zona federal, así como elaborados los dictámenes de riesgo, y reubicados los pobladores en zonas aptas, se pueda realizar la concesión de la zona hacia asociaciones civiles sin fines de lucro.

7.2.10. Convenios de Asociación y Concesiones

Se buscará incorporar al sector privado en la prestación de servicios públicos a través de concesiones, mediante el diseño de esquemas que propicien su rentabilidad, pero fundamentalmente su calidad y precios accesibles a los grupos mayoritarios.

La concesión es un acto jurídico mediante el cual el ayuntamiento transfiere a una persona física o moral el derecho y la responsabilidad de prestar un servicio público. En relación con la concesión de los servicios públicos a los particulares, los términos de las concesiones deberán ser cuidadosamente revisados, por lo que se deberá recurrir a empresas especializadas, certificar el costo de la prestación de los servicios, determinar las fuentes de recursos y asegurar que la vigencia de los convenios no exceda los periodos legales.

7.2.11. Simplificación Administrativa

Es necesario profundizar los programas de desregulación, simplificación administrativa y facilitación para agilizar y abaratar los trámites que realizan los particulares, desarrolladores y grupos organizados para la realización de sus proyectos, en particular los de vivienda de interés social y popular:

De forma prioritaria deben analizarse los instrumentos vigentes en materia de desregulación y desgravación de la vivienda de interés social y popular.

Los mecanismos de estímulo para la construcción de vivienda de interés social y popular, parecieran contraponerse ante la necesidad de que los desarrolladores de vivienda complementen la infraestructura y el equipamiento, como la pavimentación de calles de acceso, ampliación de redes de agua potable y drenaje, dotación de áreas verdes e incluso algún tipo de equipamiento.

La concertación es una alternativa, la cual requiere reglamentarse para evitar la discrecionalidad. Si bien para efectos de estimular la construcción de vivienda de interés social se han implementado diversos mecanismos como los estímulos fiscales y hasta la disminución de pago de derechos para incidir en el abatimiento

de los gastos indirectos; en el estado de Morelos se ha hecho evidente la participación efectiva de los desarrolladores en la construcción de la infraestructura de apoyo necesaria; por esta razón se hace indispensable la adecuación de los diversos mecanismos que a la fecha se han implementado, desde los estrictamente legales, como leyes y reglamentos, hasta los de tipo fiscal o tributarios; el resultado deberá ser la construcción de desarrollos habitacionales de interés social y popular con su correspondiente equipamiento urbano de tipo recreativo como mínimo; las áreas de donación deberán convertirse en suelo del patrimonio municipal para la dotación de equipamiento urbano; en su caso, el pago en efectivo deberá canalizarse a una bolsa específica para la adquisición de tierra.

7.3. Instrumentos financieros

El financiamiento de las obras y acciones que se proponen en el presente Programa se dará por medio de la aplicación de recursos públicos, de la iniciativa privada y del sector social.

7.3.1. Recursos programáticos

7.3.1.1. Recursos Municipales

En los últimos años la capacidad de financiamiento para el desarrollo urbano se ha orientado hacia una mayor participación de gobiernos locales (estatales y municipales), y a la regulación por parte de las instancias federales. A pesar de este importante esfuerzo económico, el nivel actual de recaudación local es insuficiente para abordar los diferentes problemas urbanos. Es por ello que se proponen acciones para incrementar la autonomía financiera municipal, que al mismo tiempo operen como instrumentos para el desarrollo urbano.

Los ingresos de los Ayuntamientos de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec contemplan Impuestos, Contribuciones Especiales Derechos, Productos y Aprovechamientos, cuyo fundamento de aplicación se encuentra establecido en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, destacando los siguientes:

- Impuesto Predial.
- Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles.
- Contribuciones de Cooperación para Obras Públicas.

Para lograr una mejor recaudación del Impuesto Predial y del Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles, se recomienda la actualización, modernización y eficientización del catastro en los diversos municipios que conforman la Zona Conurbada para financiar las obras y acciones a cargo del Ayuntamiento. En este caso es importante considerar que la actualización del catastro permitirá establecer medidas de fomento como aplicar descuentos al pago del predial para

los propietarios que inviertan en el mejoramiento de sus inmuebles, particularmente los de índole turística.

Se recomienda aprovechar de manera más amplia la figura de Contribuciones de Cooperación para Obras Públicas que se incluye en el Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Morelos que plantea lo siguiente en el artículo 126:

“Los propietarios o poseedores de predios, en su caso, pagarán las cuotas de cooperación que establece este título, por la ejecución de las obras públicas de urbanización siguientes:

- I.- Tubería de distribución de agua potable;
- II.- Drenaje sanitario;
- III.- Gas;
- IV.- Pavimento o rehabilitación de pavimento;
- V.- Guarniciones;
- VI.- Banquetas;
- VII.- Alumbrado público;
- VIII.- Tomas domiciliarias de servicio de agua potable; drenaje sanitario y de gas”

Es importante impulsar la aplicación de esta contribución ya que presenta como ventaja la posibilidad de financiar obras con beneficio tangible para la población.

Adicionalmente debe promoverse por parte de los Ayuntamientos las asociaciones público-privadas para la realización de obras y acciones de beneficio social, así como un mecanismo de ahorro de recursos que mejore la calidad de los servicios y que al mismo tiempo no constituya un mayor gasto por parte de la población, incluyendo para tal fin la concesión de servicios públicos.

En relación con la concesión de los servicios públicos a los particulares, los términos de las concesiones deberán ser cuidadosamente revisados por lo que se deberá recurrir a empresas especializadas, certificar el costo de la prestación de los servicios, determinar las fuentes de recursos y asegurar que la vigencia de los convenios no exceda los periodos legales.

7.3.1.2. Recursos Estatales

La Ley General de Hacienda del Estado de Morelos incluye en su Título Tercero Capítulo Primero el concepto de Contribuciones Especiales. El artículo 65 de dicho ordenamiento establece lo siguiente:

“Las contribuciones especiales ... son las prestaciones a cargo de las personas jurídico-individuales o físicas o jurídico-colectivas o morales que se beneficien de manera directa o indirecta por obras públicas o que reciban una mejora específica de naturaleza económica, originada por la realización de una obra pública

realizada bajo la modalidad de convenio, con aportaciones del gobierno y particulares.

Por su parte, para esta acción de gobierno, el Ejecutivo dispondrá de hasta un treinta por ciento del importe del gasto público destinado a obra, que haya sido autorizado para cada sector económico, social o de servicios, en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal que corresponda. Así, previa autorización del Congreso del Estado y firmados los convenios entre las partes, los recursos serán aplicados exclusivamente para la realización de obra pública, que demande el propio sector al que originalmente fueron asignados. De acuerdo con el monto a erogar, en cada caso, se atenderá a lo dispuesto por la Ley de la materia La Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, por conducto de la autoridad competente, notificará a cada uno de los contribuyentes el monto que le corresponda pagar por concepto de contribuciones especiales, pudiendo ser estas aportaciones tanto en dinero, especie o servicios, de acuerdo al convenio celebrado, señalando el plazo para el pago.”

Por otro lado, el Capítulo Segundo de este Título señala la existencia de Contribuciones Especiales para Obras Públicas las cuales de acuerdo al artículo 69 de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos incluyen las mismas obras que las Contribuciones de Cooperación para Obras Públicas de carácter municipal, a saber:

- I. Tubería de distribución de agua potable;
- II. Drenaje sanitario;
- III. Gas;
- IV. Pavimento o rehabilitación de pavimento;
- V. Guarniciones;
- VI. Banquetas;
- VII. Electrificación y alumbrado público; y
- VIII. Tomas domiciliarias de servicio de agua potable, drenaje sanitario y de gas.

Adicionalmente el Capítulo Tercero de este Título establece la Contribución Especial por Obras Públicas de Beneficio Colectivo. De acuerdo al artículo 71 de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, las obras públicas de beneficio colectivo que pueden motivar estas contribuciones son:

- I. Las de construcción de carreteras estatales, caminos vecinales, puentes, túneles, irrigación, electrificación, desagüe, así como estaciones de terminales;
- II. Las de ampliación, rectificación y consolidación de vasos, lechos, cauces de lagos, lagunas, ríos, corrientes de agua, barrancas y zonas de derrumbe, aún cuando se efectúen en propiedad o zona federal; y

III. Las de apertura, prolongación, rectificación y ampliación de ejes viales, avenidas, calles, carpeta asfáltica, plazas, jardines, parques, explanadas, estadios y campos deportivos, así como las requeridas para la creación o erección de nuevos centros de población o de ciudades industriales nuevas.

El artículo 72 de la Ley establece que las Contribuciones Especiales por Obra Pública de Beneficio Colectivo se causarán por las obras nuevas, ya sean construcciones o bien ampliaciones que representen cuando menos un 10% del total de las construcciones de las obras originales, hasta por un 50% del costo total de dichas obras, correspondiendo al Gobierno del Estado cubrir la diferencia.

El artículo 75 señala que el costo de una obra pública de beneficio colectivo comprenderá todas las erogaciones directas e indirectas, desde el estudio, proyecto, realización, incluyendo gastos de administración y costo financiero.

Se recomienda ampliar la aplicación de estas Contribuciones Especiales, particularmente las de Obra Pública de Beneficio Colectivo, debido al importante potencial que tienen para mejorar la calidad de vida de la población por medio de un beneficio tangible. Es importante señalar que a pesar de que dichas contribuciones se encuentran incluidas en la Ley General de Hacienda, no se consideran en las Leyes de Ingresos por lo que su aplicación es nula.

Por otro lado, como se manifestó anteriormente, se propone reglamentar el procedimiento para que el pago en efectivo de las áreas de donación sea canalizado a una “bolsa” para la adquisición de tierra al Fondo para la Reserva Territorial del Estado de Morelos o al Municipio correspondiente, constituyendo así la reserva territorial.

Por otro lado, los recursos propios del Estado se concentran en impuestos y derechos no relacionados con la propiedad inmobiliaria. Lo anterior conlleva a que los principales recursos disponibles para las obras y acciones propuestas son los derivados del Fondo General de Participaciones y los Fondos de Aportaciones Federales asignados al Estado para los municipios y para programas Estatales, así como recursos derivados de convenios con la Federación.

7.3.1.3. Recursos Federales Producto de la Coordinación Fiscal

De acuerdo con la Ley Federal de Coordinación Fiscal, el Gobierno Federal debe entregar el 20% de los ingresos fiscales a los estados a través de la figura de ‘participaciones’. Este porcentaje se reparte con base en una fórmula que considera la cantidad de población y la proporción de impuestos federales recaudados localmente, así como la riqueza relativa de las entidades. Los municipios deben recibir el 20% de las participaciones que la Federación otorga a las entidades federativas.

Por otro lado se encuentran los recursos provenientes del Ramo 33, denominados generalmente como aportaciones o transferencias, tratándose de fondos asignados de modo directo a los gobiernos estatales y municipales. Los municipios pueden recibir transferencias a través de dicho ramo con las cuales se puede financiar infraestructura eléctrica, programas sociales y servicios de deuda.

Por esta situación de dependencia fuertemente asimétrica en los ingresos locales, se evidencia la necesidad de diversificar los instrumentos de desarrollo urbano que permitan la creación de mecanismos nuevos para incrementar el volumen de recursos financieros públicos, con el objetivo de conformar escenarios más favorables para la atención de las insuficiencias urbanas.

7.3.1.4. Recursos de Programas Federales

Además de las aportaciones federales directas al Gobierno del Estado y al municipio, que pueden aplicarse de acuerdo a lo establecido en este Programa, existen otras fuentes de inversión de recursos federales y que también pueden vincularse a los objetivos de éste, como son: la Comisión Nacional del Agua, la Secretaría de Turismo, Comisión Federal de Electricidad, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, así como la Secretaría de Desarrollo Social.

A continuación se exponen algunos de los principales programas federales relacionados con las acciones propuestas por este Programa de Ordenación:

Programa Hábitat (SEDESOL)

El Programa Hábitat tiene como objetivo contribuir a la integración social y urbana de los habitantes de las zonas urbanas marginadas con alta concentración de hogares en situación de pobreza. Para tal fin Hábitat se organiza en tres modalidades, que agrupan las líneas de acción, para atender los requerimientos y necesidades de desarrollo social y urbano de las ciudades y zonas metropolitanas del país:

Desarrollo Social y Comunitario. A través de esta modalidad se apoyan acciones para el desarrollo comunitario, para alentar la organización y participación social; acciones para la construcción, ampliación, habilitación, rehabilitación y equipamiento de inmuebles destinados a la prestación de servicios sociales; así como para el equipamiento de módulos de atención, para promover la ejecución de acciones de otros programas en los Polígonos Hábitat, entre otras.

Mejoramiento del Entorno Urbano. Por conducto de esta modalidad se apoyan acciones para la ampliación, mejoramiento o introducción de redes de infraestructura urbana básica: agua potable, drenaje, electrificación y alumbrado público, pavimentación de calles, acciones de protección, acciones de prevención de desastres mediante la realización de obras de mitigación de riesgos que contribuyan a reducir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos, y reubicación de familias asentadas en inmuebles o zonas de riesgo; acciones para

apoyar hogares en situación de pobreza afectados por fenómenos naturales, y medidas de conservación y mejoramiento de entorno, entre otras.

Promoción del Desarrollo Urbano. Se apoya la formulación o actualización de planes, programas y reglamentos municipales; acciones que contribuyan a alentar la participación social, la coordinación intersectorial y la asociación municipal, para la identificación, planeación, promoción y ejecución de proyectos estratégicos de beneficio social y para la superación de la pobreza urbana; acciones para la adquisición de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda social, y acciones para apoyar la habilitación de lotes con servicios para el asentamiento de hogares en situación de pobreza patrimonial, entre otras.

Programa de Rescate de Espacios Públicos.

Este programa busca contribuir al rescate de espacios públicos que presentan problemas de deterioro, abandono e inseguridad. Este programa se maneja por la SEDESOL a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (SDUyOT) y la Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano Marginadas (DGEIZUM).

Programa Suelo Libre.

Es operado a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) y ha sido diseñado como auxiliar de la administración federal, estatal y municipal en la generación de reserva territorial para contribuir con el crecimiento urbano estructurado y ordenado de las ciudades. El propósito es facilitar mediante la expropiación concertada, la incorporación de tierras con uso agropecuario en las condiciones antes expuestas, a reserva territorial urbana para el desarrollo urbano. Para llevar a cabo su propósito, es indispensable la anuencia de las autoridades locales, el consentimiento de los propietarios de la tierra y un destinatario final. A cambio, el precio de la tierra se determinará con base en un avalúo comercial, por lo que se garantiza un pago justo a los propietarios de los derechos de la tierra.

Fideicomiso FONHAPO: Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa”.

Este Fideicomiso coordinado por la SEDESOL atiende la demanda nacional de vivienda de las familias de bajos recursos, operando un sistema de subsidios para tal fin. Su visión y misión están dirigidas a ser la principal fuente de subsidios para que las familias de escasos recursos adquieran, construyan o mejoren su vivienda, enfocados a las familias de menores ingresos contribuyendo a la consolidación del patrimonio familiar.

Atiende a través de Organismos Estatales de Vivienda la demanda de mejoramientos y construcción de Vivienda Social, de población preferentemente no asalariada, con ingresos individuales de hasta 2.5 veces el salario mínimo

vigente en el Distrito Federal o familiares de hasta 4 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

7.3.1.5. Fondo Metropolitano

Desde el ejercicio fiscal 2006 se aplicó a nivel nacional el denominado Fondo Metropolitano, que en este primer año asignó recursos para la Zona Metropolitana del Valle de México (Distrito Federal y Estado de México), para el ejercicio 2007 se aprobaron recursos para las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey. En el 2008 las zonas metropolitanas beneficiadas incluyeron además de las mencionadas las de León, Puebla, Querétaro y la Laguna, mientras que para el 2009 se consideran adicionalmente las zonas metropolitanas de Aguascalientes, Acapulco, Cancún, Mérida, Oaxaca, Tijuana, Tuxtla Gutiérrez, Veracruz y Villahermosa.

Se prevé que en el corto y mediano plazo continúe el crecimiento de los recursos de este Fondo así como el número de zonas metropolitanas que puedan ser objeto de su apoyo. En este sentido, se considera de primordial importancia que la Zona Conurbada de Cuernavaca sea incluida entre las ciudades beneficiadas por estos recursos.

El Fondo Metropolitano fue diseñado para financiar la ejecución de estudios, programas, proyectos, acciones y obras públicas de infraestructura y equipamiento que cumplan con los siguientes aspectos: a) impulsen la competitividad económica y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas; b) coadyuven a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgo por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica; c) incentiven la consolidación urbana y d) impulsen el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

De acuerdo a las Reglas de Operación emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los recursos del Fondo Metropolitano se pueden aplicar para las siguientes acciones:

- La elaboración y actualización de planes y programas de desarrollo regional y urbano, y para el ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio.
- Inversión en infraestructura y equipamiento tales como transporte público metropolitano para mejorar la movilidad y vialidad urbana, infraestructura hídrica para agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento.
- Construcción, reconstrucción, rehabilitación, ampliación, conclusión, mantenimiento, conservación, mejoramiento y modernización de infraestructura, además de la adquisición de los bienes necesarios para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas.

- Adquisición de reservas territoriales y derechos de vía, relacionadas con las obras, programas, proyectos y acciones de desarrollo de la zona metropolitana.
- Elaboración de proyectos ejecutivos, evaluación de costo-beneficio y estudios de impacto ambiental, evaluación y gestión de riesgos de alcance metropolitano, así como estudios técnicos para resolver problemas urbanos estructurales y prioritarios.
- Obras públicas y su equipamiento, así como acciones prioritarias para el mejoramiento y cuidado del ambiente, y el impulso al desarrollo regional, urbano, social y económico.
- Realización de evaluaciones, acciones de apoyo al control, fiscalización y auditoría externa de la aplicación, destino, ejercicio y resultados alcanzados.

Es importante mencionar que las acciones a las que se asignen recursos, deberán ser el resultado de la planeación del desarrollo regional y urbano, así como de los programas de ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio, por lo que deberán guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas de desarrollo regional, urbano y especiales que se deriven del mismo; además, deberán estar alineados con los planes y programas de desarrollo urbano de las Entidades federativas y de los municipios comprendidos en la Zona metropolitana respectiva, de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia. En este sentido, el presente Programa de Ordenación cumple una función primordial en la posibilidad de acceder a los recursos del mencionado Fondo Metropolitano.

Como se mencionó anteriormente, los recursos federales del Fondo Metropolitano se deberán administrar a través de fondos concursables en fideicomisos de administración e inversión.

7.3.1.6. Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS)

Una de las principales fuentes de financiamiento para las obras y acciones propuestas por este Programa es el Banco Nacional de Obras y Servicios, S.N.C., que puede prever recursos para los Ayuntamientos y para el Gobierno del Estado, aunque también puede financiar a particulares.

BANOBRAS maneja líneas y programas acordes con gran parte de las soluciones planteadas, donde destacan los recursos que esta institución otorga para llevar a cabo los estudios de preinversión correspondientes a las obras consideradas como prioritarias por el Programa para establecer la viabilidad de ser objeto de financiamiento de BANOBRAS, algún otro Banco de Desarrollo internacional o la iniciativa privada.

Los distintos temas en los que BANOBRAS puede brindar asistencia técnica y financiamiento son los siguientes: agua, alcantarillado y saneamiento; carreteras, vialidades, puentes y obras de urbanización; adquisición y habilitación de suelo; adquisición de vehículos, maquinaria y equipo; equipamiento e imagen urbana, proyecto de generación y ahorro de energía; catastro y registro públicos de la propiedad y comercio; recolección, disposición y tratamiento de basura y residuos industriales; así como distribución de gas natural.

7.3.1.7. Sociedades Financieras de Objeto Limitado

Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL) tienen como finalidad ayudar a reducir el costo financiero de las empresas, así como a solucionar problemas de sectores económicos específicos, como la vivienda; los créditos al menudeo, al consumo, así como para la mediana y pequeña empresas.

Las SOFOLES son instituciones con funciones parecidas a otras instituciones de crédito, pero sólo pueden ofrecer operaciones de crédito limitadas, de acuerdo a la autorización concedida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por lo mismo no pueden realizar todas aquellas que llevan a cabo otras instituciones de crédito, como los bancos.

Estas instituciones funcionan captando recursos financieros por medio de operaciones en el mercado bursátil. Los recursos que obtienen son colocados en créditos que ofrecen estas instituciones y son otorgados para ciertas actividades o sectores como la construcción de vivienda, micro, pequeña y mediana empresas.

Las SOFOLES podrían contribuir a financiar el mejoramiento y construcción de vivienda en las zonas de desarrollo turístico, así como apoyar al desarrollo de pequeñas y medianas empresas comerciales y de servicios.

7.3.1.8. Instituciones financieras internacionales

Las principales instituciones financieras internacionales con experiencia en proyectos de desarrollo urbano y vivienda, son el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Ambas instituciones proporcionan financiamiento para una amplia gama de actividades destinadas a crear la infraestructura física y social necesaria para aliviar la pobreza y promover el desarrollo sostenible. En este sentido en los últimos veinte años, el financiamiento para proyectos de inversión ha representado en promedio, entre el 75% y el 80% del financiamiento total concedido por el Banco Mundial.

Banco Mundial

Fundado en 1944, el Banco Mundial es uno de los principales proveedores de asistencia para proyectos de desarrollo al canalizar más de 20 mil millones de dólares en nuevos préstamos cada año. Con préstamos, asesoramiento sobre políticas y asistencia técnica, apoya una amplia variedad de programas

encaminados a reducir la pobreza y mejorar el nivel de vida en el mundo en desarrollo.

En México, el Banco Mundial otorga préstamos cada año por 1,500 millones de dólares en promedio, que apoyan a más de 30 proyectos de desarrollo (entre los que se incluyen los financiados por el Fondo Global del Ambiente).

Una vez que un proyecto se ha incorporado al programa de financiamiento, entra en la cartera de proyectos en trámite y comienza un período prolongado -de uno o dos años por lo general- de estrecha colaboración entre el Banco y el prestatario. Se prepara un documento de datos básicos para cada proyecto, en el que se describen sus objetivos, se identifican los aspectos principales y se establece el calendario para su ulterior tramitación.

Banco Interamericano de Desarrollo

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es la más grande y antigua institución de desarrollo regional. Fue establecido en diciembre de 1959 con el propósito de contribuir a impulsar el progreso económico y social de América Latina y el Caribe.

Las operaciones del Banco abarcan todo el espectro del desarrollo económico y social. En el pasado, el Banco puso énfasis en los sectores de producción, como la agricultura y la industria; los sectores de la infraestructura física, como energía y transporte, y los sectores sociales, que incluyen la salud pública y ambiental, educación y desarrollo urbano. En la actualidad, las prioridades de financiamiento incluyen la equidad social y la reducción de la pobreza, la modernización y la integración y el medio ambiente.

Mejorar las condiciones socioeconómicas de la población urbana, mediante proyectos dirigidos a: la generación de ingresos y oportunidad de empleo productivo, especialmente para los sectores de bajos ingresos; la solución de deficiencias existentes en la infraestructura urbana y la previsión de requerimientos futuros; la mejoría, cuantitativa y cualitativa, de los servicios básicos para los habitantes de las ciudades, la reducción de los efectos adversos del crecimiento urbano sobre el medio ambiente.

Los proyectos elegibles para préstamos y cooperación técnica del Banco pueden ser de carácter sectorial o multisectorial en los siguientes campos de actividad o combinación de los mismos:

1. Dotación de infraestructura y servicios.
2. Generación de ingresos y empleo productivo.
3. Fortalecimiento de instituciones e instrumentos de desarrollo urbano.

Los criterios que orientan la preparación y el análisis de operaciones del Banco en desarrollo urbano son los siguientes:

Suelo Urbano: el Banco apoya iniciativas de los países que contemplen soluciones específicas a los problemas de las tierras urbanas: su tenencia y régimen impositivo, utilización de terrenos baldíos, provisión de áreas verdes e incorporación de nuevas superficies al perímetro de las ciudades

El estudio de los proyectos toma en cuenta estos factores y el impacto que sobre los mismos tienen las inversiones consideradas.

Vivienda: El Banco respalda esfuerzos que realicen los países prestatarios para mejorar las condiciones de vida de la población de bajos ingresos, estimulando a los gobiernos para que apliquen políticas que permitan la eficiente movilización de recursos privados y públicos para ayudar a los hogares a resolver sus problemas de vivienda.

7.3.1.9. Fondos de las Organizaciones No Gubernamentales

Si bien los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado no pueden recibir directamente este tipo de recursos, es factible promover su gestión por parte de distintas asociaciones para la construcción de obras como guarderías para madres solteras, centros comunitarios, jardines de niños, entre otros elementos para grupos sociales vulnerables.

7.3.1.10. Control del gasto

Los Programas Operativos Anuales de los tres órdenes de gobierno deberán considerar la vinculación de las inversiones previstas, los objetivos y estrategias del presente Programa de Ordenación.

7.3.2. Instrumentos fiscales

7.3.2.1. Articulación de política urbana y política fiscal

Se recomienda actualizar el padrón catastral de los municipios de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec con referencia a la zonificación secundaria planteada por los diversos programas de desarrollo urbano, particularmente el presente Programa de Ordenamiento. En este sentido, la definición de los valores catastrales deberá determinarse por la capacidad de desarrollo otorgada en el Programa y no por la capacidad utilizada.

Este planteamiento estimula el uso eficiente del espacio, facilita el cumplimiento de la normatividad urbana, permite una administración más sencilla y aumenta la recaudación.

Para instrumentar esta propuesta es necesario modificar las Leyes de Ingresos de los Municipios de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec.

7.3.2.2. Estímulos fiscales

Los tributos municipales y estatales pueden servir no sólo como fuente de ingresos para el gasto público, sino particularmente ser instrumentos de distribución de la riqueza y promotores del desarrollo.

Es en estos dos últimos propósitos de las cargas fiscales, en donde se enfoca este apartado. Por un lado, el impuesto sobre la renta, de carácter federal se ocupa de establecer cargas tributarias a los ingresos derivados por la transmisión y arrendamiento de inmuebles. En algunos casos los gobiernos estatales imponen impuestos a los activos inmobiliarios de las empresas y castigan con políticas tarifarias diferenciales la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Es posible instrumentar los cambios en las leyes que permitan estimular los programas y proyectos de lotes con servicios mínimos y de vivienda de interés social y popular. Es necesario el dirigir estímulos fiscales a promotores y grupos sociales organizados mediante una desgravación tributaria que promueva la oferta de suelo a los sectores de bajos ingresos.

En la búsqueda de posibles mecanismos de financiamiento y recursos económicos que permitan al Programa de Ordenamiento alcanzar los diferentes objetivos estarían los siguientes caminos por explorar:

- Ofrecer estímulos fiscales a las actividades deseables en ciertos polígonos, como el Corredor Metropolitano de Cuernavaca propuesto.
- Gravamen alto a las actividades no deseables, como giros negros, baldíos y fuentes contaminantes.
- Cuotas al cambio de uso del suelo, a fin de que actividades productivas tengan estímulo frente a otras no deseables, que recibirían una prima adicional por las externalidades producidas.
- Recompensa fiscal por la conservación como recompensa por proteger los usos vinculados con los recursos naturales. Aquí se intenta que el beneficiario tenga este estímulo hasta que no sea cambiado el uso positivo que tenga el suelo, de lo contrario este o el nuevo dueño tendrían que reintegrar la recompensa fiscal recibida.

7.3.3. Inversiones con el sector privado y social

La inversión privada desempeña un papel preponderante como fuente de financiamiento, instrumentando esquemas de concesión.

El sector social juega un papel importante en el proceso de operación del Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal, para lo cual se establecerán convenios con los grupos organizados, a fin de garantizar la viabilidad de los proyectos que se generen bajo un esquema de corresponsabilidad compartida.

7.4. Instrumentos de participación ciudadana

Tiene como propósito fomentar la toma de conciencia de la ciudadanía con los problemas presentes, identificando los intereses comunes o de grupo, que permitan orientar las respuestas para conciliar los que repercuten directamente en

su economía con los de naturaleza política; así mismo prever la ocurrencia de los mismos u otros en diferentes segmentos o sectores del Estado.

El Consejo Estatal de Desarrollo Urbano es el principal instrumento para la participación ciudadana previsto en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos para que los sectores social y privado manifiesten sus inquietudes sobre el desarrollo de la entidad a la vez que se convierte en un foro abierto para la recepción de propuestas e inconformidades.

La misma Ley establece en su Artículo 26 la integración e instalación de la Comisión de Conurbación como órgano asesor, auxiliar de los sectores público, social y privado y se convierte en uno de los elementos para la participación ciudadana.

De forma similar, en el caso de los municipios el principal instrumento es el Consejo Consultivo Municipal de Desarrollo Urbano.

Del universo de acciones y propuestas derivadas del proceso de participación ciudadana cobra especial importancia la demanda hecha para crear una Contraloría de Usos y Destinos del Suelo; como cuerpo colegiado se concibe su operación en el seno del Consejo Estatal de Desarrollo Urbano y por tanto conformada por representantes de la misma.

Su facultad específica será la de vigilar el cabal cumplimiento de la normatividad que establecen los Programas de Desarrollo Urbano y, en su caso, hacer los señalamientos necesarios ante las instancias correspondientes. La Contraloría de Usos y Destinos del Suelo estará integrada por representantes de los sectores social y privado tales como la Unión de Colonos, Unión de Colonias Populares, Asociaciones de Profesionistas, la Iniciativa Privada, Grupos de Inversionistas, Sector Obrero y el Sector Educativo. Su selección estará sujeta a lo que establezca el Acuerdo que oficialice su creación así como en su reglamento interno.

Cabe señalar que mediante Acuerdo del Ejecutivo publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, de fecha 2 de Octubre de 1996, se crea la Contraloría Social de Usos y Destinos del Suelo y en reunión de la Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano celebrada el 23 de Octubre de 1996, se nombro, de acuerdo al procedimiento establecido, al Presidente, Secretario y Primer vocal; instrumento ciudadano que no tubo continuidad en su operación.

Otros instrumentos de participación ciudadana son:
Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio y Subcomités Sectoriales.
Consejo de Desarrollo Municipal (Ramo XXVI).
Comités por obra determinada
Organizaciones vecinales
Juntas de vecinos
Promotores Voluntarios
Grupos cívicos

