

I. BASES GENERALES

1.1 ANTECEDENTES

El Estado de Morelos se localiza en la Región Centro de la República Mexicana, integrada territorialmente por este y los estados de Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, y el Distrito Federal, la cual equivale al 5.0 % del territorio nacional, participando el estado de Morelos con el 5.03 % en la misma, siendo a la vez el 0.25 % del territorio nacional o sea la cuarta parte del 1 % de este.

La Región Centro del País y de acuerdo al censo de 2005 albergaba 32.09% de la población nacional, participando el estado de Morelos con el 4.87 % en ella y el 1.47 % de la población total del país. Para el periodo de 1980-1990 la macro región tuvo una tasa de crecimiento poblacional de 1.45 % anual, el estado de Morelos 2.63 %, superior a la nacional de 2.0 %, contando la repetida macro región con una densidad de 275 hab./km² y Morelos con 241 hab./km², ambos superior a la media nacional de 41 hab./km², a nivel estatal y de acuerdo al censo de 1990 Morelos tuvo un flujo migratorio de 339,297 habitantes, 123,695 emigrantes y en su saldo migratorio positivo de 215,602 inmigrantes, siendo uno de los estados más densamente poblado a nivel nacional, participando su población urbana en 1990 con un 85.60 %.

Su cercanía a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) aunado al desarrollo de actividades productivas de los sectores público y privado, ha generado un extraordinario incremento demográfico, contando con una población en 1960 de 386,264 habitantes y en el 2005 de aproximadamente 33 con 1'195,059 habitantes.

1.2 MARCO JURÍDICO

1.2.1. Legislación Federal

Los fundamentos jurídicos para la elaboración del Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal en su modalidad de Centro de Población de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec se encuentran en distintas disposiciones de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Planeación y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, entre otras disposiciones afines.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional se establece el derecho de la nación para imponer las modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público y regular el aprovechamiento de los elementos naturales para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En la segunda parte de este tercer párrafo textualmente se ordena:

“... En consecuencia, se dictarán medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.”

De igual manera en el artículo 73 fracción XXIX-C, la propia Constitución establece las facultades del Congreso de la Unión.

“... 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...”

En el artículo 115 señala en su fracción V que en los términos de las leyes federales y estatales relativas, los municipios estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; aprobar disposiciones que aseguren la participación ciudadana y vecinal; otorgar licencias y permisos para construcciones así como participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Por otro lado, la fracción VI del mismo artículo establece:

“VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.”

La Ley General de Asentamientos Humanos

Expedida originalmente el 26 de mayo de 1976, fue abrogada por la nueva Ley vigente (LGAH) publicada en julio de 1993. Ahí se establecen diversas disposiciones que norman los asuntos referentes a la conurbación, las zonas metropolitanas, la concurrencia de los niveles de gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios en la materia, así como la capacidad y necesidad de celebrar convenios y acuerdos entre ellos y con los sectores social y privado para atender eficazmente el fenómeno del poblamiento.

La Ley General de Asentamientos Humanos, desde el Capítulo Primero “Disposiciones Generales” en su artículo 1º fracción I, refiere como objeto de la Ley,

“ ... Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;” y en el artículo 2º instituye como definiciones, entre otras, las siguientes:

“IV. Conurbación: la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población.”

“XX. Zona metropolitana: el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población,...” “

En seguida, en el artículo 3º se afirma que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, así como la descongestión de las zonas metropolitanas, deben tender a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural mediante la vinculación del desarrollo regional y urbano a este objetivo.

El ordenamiento legal fija en su Capítulo Segundo, las reglas para la concurrencia y coordinación de las autoridades, en primer término las que corresponden a la Federación a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Entre ellas se incluyen proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación de estados y municipios, así como la celebración de convenios y acuerdos con las entidades y municipios a fin de realizar acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población. Cabe señalar que la SEDESOL también está facultada para vigilar las acciones y obras que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejecuten en relación con el desarrollo regional y urbano, ya sea directamente o con otras entidades públicas o privadas.

Es conveniente agregar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere a la SEDEDOL la responsabilidad de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, en particular de los asentamientos humanos, del desarrollo urbano y vivienda, al igual que proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales.

Especial mención merece la fracción XIV del artículo 7º de la Ley, pues establece la facultad que tiene la Federación para participar a través de SEDESOL en la ordenación y regulación de las Zonas Conurbadas ubicadas en dos o más entidades federativas.

En el artículo 11º la Ley General de Asentamientos Humanos señala que:

“...la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del sistema nacional de planeación democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo en concurrencia de los tres órdenes de gobierno y de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”

Estas funciones también incluyen las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial, así como la determinación de las previsiones, reservas, usos, destinos de áreas, predios y la participación social en el ámbito de los asentamientos humanos.

Con este fin, los municipios deberán dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para que las tierras urbanas tengan el uso establecido en sus planes y programas, y deberán realizar las obras y servicios públicos que requiera el desarrollo urbano.

Este ordenamiento también establece las facultades de los ayuntamientos para aprobar y formular para su ejecución, planes y programas de desarrollo urbano municipal, además de otorgar o negar las autorizaciones y licencias de construcción, fraccionamientos, subdivisiones y renotificaciones; asimismo administrará la zonificación urbana y aprobará las disposiciones del municipio para usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Facultades semejantes asigna la Ley General de Asentamientos Humanos a las entidades federativas y municipios en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones y

conforme a su legislación local, ya sea para participar en la planeación de las conurbaciones en que estén comprendidos sus respectivos territorios, para convenir con la Federación y otras entidades y municipios así como con los particulares a efecto de cumplir los propósitos del desarrollo urbano. En su capítulo Tercero, artículo 12, fracción VI establece que....

”La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local.”

La Ley de la materia dedica el capítulo cuarto a la conurbación, ordena a la Federación, las entidades federativas y los municipios la planeación y regulación conjunta y coordinada del fenómeno de conurbación que les compete y fija la ocasión, contenido y forma en que deben celebrarse los convenios, los órganos que deben instituirse y el contenido de los programas de ordenación de zonas conurbadas para la atención de los requerimientos comunes en materia de reservas territoriales, preservación y equilibrio ecológico, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de la Zona Conurbada.

Ley de Planeación

En el artículo 33 de esta Ley quedan previstos los objetivos, las estrategias y las prioridades del desarrollo integral del país; incluyendo la asignación de recursos, la verticalidad y horizontalidad del ejecutivo federal con las entidades federativas.

Respecto a la coordinación de acciones se establece que:

“El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios” (Capítulo V).

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Los aspectos centrales de esta ley son la preservación, la restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente en el territorio nacional, incluyendo las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción; bajo disposiciones de orden público e interés social que tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable.

En el artículo 7, fracciones I y XVIII se faculta a los Estados para formular, conducir y evaluar la política ambiental.

Por su parte en el artículo 17, se especifica la obligatoriedad de este instrumento en el esquema de planeación nacional del desarrollo.

El artículo 23 indica la relevancia de los programas de ordenamiento ecológico para los planes y programas de desarrollo urbano y vivienda, particularmente en la determinación de uso de suelo, áreas de crecimiento, de conservación ecológica y para actividades de alto riesgo, además de la inducción de instrumentos financieros para la preservación del medio ambiente, el aprovechamiento del agua y los sistemas de transporte colectivo.

1.2.2. Legislación Estatal

En el ámbito de la legislación local podemos señalar lo siguiente:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos

Los artículos 40, 70, 85, 115 y 116 constitucionales estipulan los lineamientos generales que deberán observar los municipios en materia de desarrollo urbano, como la regulación del proceso del desarrollo y la prestación de los servicios públicos.

Este ordenamiento señala en su artículo 40, entre las facultades del Congreso del Estado, la de legislar dentro del ámbito de su competencia sobre la materia de asentamientos humanos, regularización de la tenencia de la tierra, reservas ecológicas, territoriales y utilización del suelo.

En el artículo 85 determina que los asentamientos humanos y el desarrollo urbano en el estado de Morelos, se ajustarán estrictamente a las disposiciones de las leyes federales en la materia y del párrafo tercero del artículo 27 y demás relativos de la Constitución Federal, considerándose estas disposiciones de orden público e interés social.

Establece que el Estado debe garantizar el desarrollo en la entidad sustentablemente, con base en la conservación, protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En materia de uso de suelo, el artículo 116 faculta a los ayuntamientos para:

- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal;
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- Participar en la formulación de los 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, de entre los establecidos en la fracción XXVI del Artículo 70 de esta Constitución, deberán asegurar la participación de los municipios;
- Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

Ley Estatal de Planeación

Los principales objetivos de ésta Ley son establecer los principios para planear el desarrollo estatal, las bases de integración del Sistema Estatal de Planeación Democrática, así como los órganos responsables.

El artículo 2 de este instrumento, menciona que la planeación tiene que promover el desarrollo integral de la entidad en los aspectos económico, social y cultural, basándose en los siguientes principios:

- El constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del Gobierno;
- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.

En el artículo 5 atribuye a los Ayuntamientos la planeación del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales y estipula en el artículo 17 que corresponde a las dependencias de la Administración Pública Estatal considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los niveles federal y municipal.

También establece la participación activa de la sociedad en la planeación del desarrollo en su artículo 21:

“Dentro del Sistema Estatal de Planeación Democrática, tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones y éstas se tomen en cuenta para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Estatal, de los Planes Municipales y de los programas a que se refiere esta ley”.

Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos

Los fundamentos de esta ley incluyen la preservación del equilibrio ecológico y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. En ésta se establece la importancia del ordenamiento ecológico territorial para los planes de desarrollo urbano estatal, municipal y de centros de población, así como sus características relevantes en términos de la determinación de las distintas áreas ecológicas con sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos y la vocación territorial; las cuales permitan restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales.

Con respecto al desarrollo urbano se establece que:

ARTÍCULO 24.- III. Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes de desarrollo municipales y programas de desarrollo urbano correspondientes.

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos

El artículo 23 señala:

“El ordenamiento y regulación de las zonas conurbadas, intermunicipales e interestatales, se efectuará con la participación coordinada del Gobierno del

Estado y de los Municipios involucrados; y en su caso, con el Gobierno Federal y otras entidades federativas”

El artículo 24 de este ordenamiento indica lo mismo que el artículo 115 constitucional:

“Cuando dos o más centros de población, situados en dos o más Municipios, formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, el Gobierno del Estado y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación de referencia, con apego a lo dispuesto en esta Ley; “

El artículo 25 señala:

“El Convenio de Coordinación que se celebre, en términos del Artículo anterior, se publicará en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, en dos diarios de mayor circulación en la entidad y será inscrito en la Sección correspondiente del Instituto del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado. El Convenio tendrá vigencia indefinida, siendo factible su revisión o modificación a solicitud expresa de cualquiera de los municipios involucrados.

El artículo 26 indica:

“Una vez publicado el Convenio de Conurbación Intermunicipal, dentro de los treinta días siguientes, el titular del Poder Ejecutivo, por conducto del Secretario de Gobierno, convocará a los presidentes municipales involucrados a efecto de instalar la Comisión de Conurbación como órgano de coordinación permanente para regular y ordenar la zona conurbada intermunicipal de que se trate”.

El artículo 27 establece:

“La Comisión de Conurbación Intermunicipal tendrá carácter permanente y los cargos en ésta serán honoríficos, siendo integrada 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 Intermunicipal.

El artículo 28 señala:

“Las funciones de la Comisión de Conurbación Intermunicipal son las siguientes:”

I.- Formular, aprobar, coordinar su ejecución y evaluar el Programa de Ordenación de la Zona Conurbana 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 conurbana intermunicipal; y

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.

El artículo 29 establece:

“La Comisión de Conurbación sesionará conforme lo establezca su reglamento interno, pudiendo acordar las reuniones extraordinarias que estime conveniente. Las decisiones de la Comisión se tomarán por mayoría de votos del quórum legal. El Presidente de la misma tendrá voto de calidad en caso de empate”.

“La Comisión podrá crear subcomisiones, así como los grupos de trabajo que estime necesarios para el cumplimiento de sus objetivos”.

El artículo 37 establece:

Los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas Intermunicipales ubicadas dentro del territorio del estado se sujetarán al siguiente procedimiento para su formulación:

I.- La Comisión de Conurbación Intermunicipal que se integre, en los términos del artículo 26 de este ordenamiento, 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;

II.- 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;

III.- 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;

IV.- 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;

V.- 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;

VI.- 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

VII.- Asimismo 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.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos

Respecto a las facultades de los Ayuntamientos, esta ley estipula como atribución participar en el ámbito de su competencia de acuerdo a las facultades que, en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, les concedan las leyes Federales y locales; por lo anterior establece que es necesario contar con planes y programas que regulen la función, crecimiento, desarrollo y reestructuración de zonas urbanas, además de la prestación de servicios públicos.

Estipula en su artículo 2 que el municipio libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado Mexicano y que es una entidad de carácter público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; susceptible de derechos y obligaciones, autónomo en su régimen interior.

Se refiere también a la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas, considerando además aspectos de salud, educación, seguridad, medio ambiente, asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Determina las atribuciones de los municipios respecto a la ordenación de su territorio en el artículo 38:

Los Ayuntamientos tienen a su cargo el gobierno de sus respectivos Municipios, por lo cual están facultados entre otras cosas:

- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas.
- Llevar a cabo el ordenamiento territorial del municipio y su registro
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, y otorgar licencias y permisos para construcciones privadas;
- Contribuir en el ámbito de su competencia, en los términos de las leyes de la materia y en coordinación con la Federación, el Estado y los Municipios involucrados, en la planeación y regularización del desarrollo de los centros urbanos en proceso de conurbación.

En el artículo 49 se faculta a los Ayuntamientos para formular sus Planes Municipales de Desarrollo, así como sus programas de desarrollo urbano y demás programas relativos para impulsar el desarrollo dentro de su ámbito territorial.

En el artículo 54 se señala que una vez que sean aprobados por el Ayuntamiento, los programas, éstos serán obligatorios para toda la administración municipal en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables.

1.3 CONDICIONANTES DE OTROS NIVELES DE PLANEACIÓN

Se refiere a los programas específicos de intervención de los aspectos de desarrollo urbano aplicados en las diferentes escalas. En este caso los programas analizados incluyen las políticas generales del gobierno, como el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Desarrollo Social, Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Plan Estatal de Desarrollo, Programa Estatal de Desarrollo Urbano, Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal de Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan, Programa de Desarrollo Urbano de Zona Conurbada Intermunicipal en su modalidad de Centro de Población de Oaxtepec-Cocoyoc-Paraíso de América, los Planes Municipales de Desarrollo de Cuautla y Yecapixtla; los Programas Municipales de Desarrollo Urbano de Yecapixtla Atlatlahucan y Cuautla, este último con dictamen de congruencia y en proceso de publicación, los cuales en su conjunto aplican para la administración en turno. Estos se describen a continuación según el orden de gobierno.

1.3.1. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El Plan Nacional de Desarrollo, constituye el instrumento base del Ejecutivo Federal con un horizonte de seis años 2007-2012 y presenta los municipios de este gobierno, sus objetivos y estrategias.

Es el instrumento rector de toda la acción de la Administración Pública Federal y el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, en su carácter de sectorial se sujetará a las previsiones, lineamientos de este Plan como también en el Plan Estatal de Desarrollo y el Programa Sectorial de Desarrollo Social.

Entre otras de las acciones a emprender se destacan algunos puntos como necesidades de crear una cultura, en la elaboración y aplicación de políticas públicas que conduzcan a una mayor preservación y cuidado del medio ambiente, para crear esta cultura de conservación es muy importante desarrollar y consolidar los sistemas de manejo de los recursos naturales con la participación y corresponsabilidad social, así como elaborar los mecanismos que aseguren un desarrollo sustentable y la convivencia armónica con la naturaleza.

El Plan Nacional de Desarrollo señala que “se debe promover y concertar políticas públicas, programas de vivienda y desarrollo urbano apoyando su ejecución con la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como de la sociedad civil, buscando consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo”. También “la capacitación y la organización de la población rural para promover su integración al desarrollo productivo del país y

propiciar que sus derechos de propiedad de la tierra se traduzca en una mejora de vida.

1.3.2. Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012

El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 considera explícitamente el territorio con referencia al ámbito nacional, regional, estatal, municipal de ciudad o de barrio porque contribuye articular las estrategias y los procesos de gestión de los diferentes sectores que promueven el desarrollo.

Dentro de los principales objetivos del Programa se contempla llevar a cabo un desarrollo local sólido, integrado y funcional que será parte de la estrategia que permita reducir las disparidades entre regiones. Los principales instrumentos para lograr este objetivo son de infraestructura y servicios básicos así como mejoramiento de las condiciones de la vivienda. Los pisos firmes, techos sólidos, servicios sanitarios, fogones seguros y agua potable que han demostrado tener impactos importantes en la salud de los individuos. Por otra parte, la infraestructura y servicios básicos incrementa la calidad de vida de ese grupo social, por ejemplo los caminos transitables todo el año permiten que las personas puedan desplazarse para recibir otros servicios, como son salud, educación y comunicaciones. Las metas de SEDESOL consideran que la infraestructura de vivienda permite al mismo tiempo conocer los avances en el abatimiento del rezago social.

El Sistema Urbano Nacional (SUN)¹. Se caracteriza como el conjunto de ciudades que funciona de una manera jerarquizada, estructurada y dinámica en diferentes escalas.

Las ciudades cuentan con una jerarquía de acuerdo a la magnitud de variables socioeconómicas, demográficas, de infraestructura y servicios; éstas son nodos estructuradores de las regiones y su funcionamiento se expresa, a través de las interrelaciones que se generan entre ellas y sus territorios de influencia por los vínculos en forma de flujos de personas, bienes, información, comunicación y otros indicadores que reflejan los atributos dinámicos del sistema. Para el caso que nos ocupa, queda determinada la Zona Conurbada de Cuernavaca, según el Sistema Urbano Principal en el Rango 3,2 al mismo tiempo se ubica en la franja centro, con otros Estados como son: Querétaro, Hidalgo, Veracruz, Tlaxcala, Puebla, Distrito Federal, Estado de México, Morelos y Guerrero. Entre las grandes regiones destaca la Centro -en donde residen un poco más de cuatro de cada diez mexicanos-, con una tendencia de crecimiento constante en el Estado de México,

tomando en cuenta que la Zona Conurbada de Cuernavaca esta insertada en esta franja, el estudio revela una fuerza desigual entre las ciudades que la incluyen.

Los principales objetivos y estrategias de este documento relacionado con este Programa son los siguientes:

Objetivo 3. Disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas.

Este objetivo incluye las siguientes estrategias:

Estrategia 1.1. Apoyar a las regiones más marginadas del país para reducir la brecha regional de desarrollo humano.

Estrategia 3.2. Vincular a las regiones marginadas con zonas desarrolladas aprovechando sus ventajas competitivas y así integrarlas a procesos de desarrollo.

Estrategia 3.3 Impulsar el ordenamiento territorial nacional y el desarrollo regional mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y concertadas con la sociedad civil.

Estrategia 3.4. Prevenir y atender los riesgos naturales en acciones coordinadas con la sociedad civil.

Objetivo 4. Mejorar la calidad de vida en las ciudades, con énfasis en los grupos sociales en condición de pobreza, a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así como consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas.

Este objetivo incluye las siguientes estrategias:

Estrategia 4.1. Propiciar la incorporación equitativa sustentable de la población que habita en zonas urbanas marginadas y con alta concentración de pobreza, al desarrollo de las ciudades.

Estrategia 4.2. Mejorar las condiciones de vivienda y entorno de los hogares en condiciones de pobreza para fortalecer su patrimonio.

Estrategia 4.3. Generar e impulsar las condiciones necesarias para el desarrollo de ciudades y zonas metropolitanas seguras, competitivas, sustentables, bien estructuradas y menos costosas.

Estrategia 4.4. Frenar la expansión desordenada de las ciudades, dotarlas de suelo apto para el desarrollo urbano y aprovechar el dinamismo, la fortaleza y la riqueza de las mismas para impulsar el desarrollo regional.

1.3.4. Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012

Este Programa tiene como principal marco de referencia la sustentabilidad ambiental, que es uno de los cinco ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012. Como elemento central del desarrollo, la sustentabilidad ambiental es indispensable para mejorar y ampliar las capacidades y oportunidades humanas actuales y venideras, y forma parte integral de la visión de futuro para nuestro País, que contempla la creación de una cultura de respeto y conservación del medio ambiente.

La correcta utilización de las riquezas naturales es en sí misma una vía de desarrollo gracias a las innumerables oportunidades productivas que se abren con el aprovechamiento sustentable del patrimonio biológico, el ecoturismo, y muchas otras actividades compatibles entre propósitos ambientales y sociales.

Con relación al Sector Turismo, se plantea que esta actividad sea ambientalmente responsable. En este sentido la planeación sustentable del turismo requiere un enfoque preventivo y la adecuada aplicación de los instrumentos de política ambiental, sin embargo, la variable ambiental aún no se logra incorporar desde la concepción de un proyecto turístico y en la toma de decisiones para la selección de un sitio, considerando criterios de capacidad de carga o límite de cambio aceptable de los recursos naturales.

El Programa plantea las siguientes estrategias y líneas de acción:

Estrategia 1. Conformación de un marco normativo y de mecanismos de fomento ambiental que aseguren que la actividad turística ocurra en concordancia con la conservación de la biodiversidad y la protección del medio ambiente.

Líneas de acción:

- ❑ Desarrollar el marco normativo para el turismo sustentable.
- ❑ Consolidar la Agenda 21 local para destinos turísticos.
- ❑ Promover las reformas necesarias a la Ley Federal de Turismo y la elaboración de las Normas Oficiales Mexicanas que se deriven de ella.

Estrategia 2. Fomento al turismo ambientalmente responsable, como herramienta para la conservación de la biodiversidad y de impulso al desarrollo económico.

Líneas de acción:

- Consolidar la Agenda 21 local para destinos turísticos.
- Sustentar los programas de ecoturismo y los destinos y establecimientos del turismo convencional.

Estrategia 3. Consolidación de instrumentos económicos y de fomento que se orienten a alcanzar un mejor desempeño ambiental en la planeación y operación de los servicios turísticos.

Línea de acción:

- Implantar mecanismos de mercado e instrumentos económicos para asegurar la sustentabilidad de la actividad turística.

1.3.5. Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012

En el marco del Plan estatal de Desarrollo de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de fecha 29 de marzo del 2007; se menciona el Desarrollo Urbano y Obras Públicas en el gran eje de desarrollo denominado DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL, bajo la siguiente temática: Salud, Asistencia Social, Educación, Cultura, Sentido de pertenencia, Vivienda, Deporte, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Seguridad Social, Desarrollo Regional, Registro Civil y Certificación de documentos.

1.3.6. Programa Estatal de Desarrollo Urbano 2007-2012

El Programa se circunscribe en el marco del los planes Nacional y Estatal de Desarrollo, y el Programa Sectorial de Desarrollo Social. Sus principales objetivos son los siguientes:

- Incorporar al estado en los procesos de Ordenamiento Territorial en el ámbito nacional, a fin de obtener los beneficios que se deriven del ámbito federal.
- Participar en la estrategia de planeación para el Desarrollo Regional que permita la obtención de regiones equilibradas y equitativas, en donde exista un desarrollo integral globalmente competitivo, incluyente, sustentable,

ordenado y viable.

- Integrar el Suelo Urbano Apto para el Desarrollo como instrumento de soporte para la expansión urbana por medio de satisfacer los requerimientos de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano.
- Crear los Instrumentos de Ordenamiento Territorial que determinen de forma real las potencialidades naturales, económicas y sociales de la entidad para su aprovechamiento.
- Propiciar la Distribución Armónica de la Población en el territorio estatal.
- Fomentar la Articulación Económica Regional, con los mercados nacionales e internacionales, a través de la incorporación de Morelos en los proyectos carreteros de envergadura nacional.
- Impulsar el Desarrollo Regional y Urbano como Detonante del Desarrollo Económico, a través de la red carretera regional, para conformar el esqueleto territorial de Morelos y sus municipios.
- Mejorar la Competitividad Económica e impulsar en forma prioritaria el desarrollo regional como eje fundamental de la modernización del sistema de comunicación de la entidad.
- Determinar el Alcance del Potencial Turístico de la entidad y establecer las políticas, estrategias y acciones para su aprovechamiento.
- Proponer las Políticas para el Ordenamiento Territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población de Morelos.

1.3.7. Plan de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal en su modalidad de Centro de Población de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec y Temixco

La meta poblacional planteada para el año 2000 en la zona conurbada es de 974 mil 634 habitantes. Establece una tasa de crecimiento para el mismo año del 6 %, la densidad de población se incrementará a 83 habitantes por hectárea en el área urbana.

En la Zona Conurbada de Cuernavaca existen diferencias de disponibilidad de agua, en la parte norte y en los límites al poniente la disponibilidad es escasa, solo

en la parte sur existe el recurso; lo que convierte la disponibilidad de agua en un obstáculo relativo al desarrollo urbano.

La estrategia general al año 2000 (largo plazo) contempla la mancha urbana para esa etapa, uniéndose en el sentido oriente – poniente sobre el eje Temixco – Emiliano Zapata y sobre el eje Acatlipa – Tezoyuca. En el sentido norte – sur se cierra el segundo anillo, uniéndose Emiliano Zapata con Tezoyuca.

Se ubican para toda la mancha urbana, dos centros urbanos, uno en el centro de Cuernavaca y otro en el eje Temixco – Emiliano Zapata.

Las cabeceras municipales de Jiutepec, Temixco y Emiliano Zapata, así como las Colonias Antonio Barona, Flores Magon y Cuernavaca Norte y Sur serán contempladas como subcentros urbanos.

1.3.8. Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población del Municipio de Cuernavaca

El Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población del Municipio de Cuernavaca tiene como objetivo principal estimular e instaurar las condiciones para lograr un desarrollo urbano armónico y sustentable, por medio de un conjunto y dignificar el entorno ecológico, así como preservar el futuro de decisiones que señalen y permitan el desenvolvimiento de la población, al ordenar los patrones y tendencias de crecimiento, la distribución y consumo del territorio, para elevar la calidad de vida de la población y dignificar el entorno ecológico, así como prever el futuro en el marco de la planeación democrática; a continuación se mencionan algunos objetivos importantes:

- Ordenar y regular el crecimiento de la ciudad, por medio de un control más detallado y estricto del uso del suelo
- Reducir los índices actuales de contaminación procurando la protección del medio ambiente y la ecología, a fin de evitar la deforestación y la contaminación del aire por vehículos automotores e industria.
- Influir en el aumento de la densidad intraurbana en zonas no consolidadas y dispersas con el objeto de disminuir la subutilización de la capacidad instalada en infraestructura y equipamiento. La redensificación en zonas consolidadas se realizará a través del incremento vertical de las edificaciones, para poder mantener la superficie actual de la mancha urbana, disminuyendo de manera general, el coeficiente de ocupación del suelo e incrementando el coeficiente de utilización, en las zonas en donde la capacidad instalada de infraestructura vial, equipamiento, agua potable y drenaje lo permita.

- Orientar el crecimiento de la ciudad, constituyendo reservas patrimoniales en el territorio municipal, hasta contar con una bolsa de tierra que permita estimular y estabilizar el mercado inmobiliario.
- Incidir en la regularización de la tenencia de la tierra principalmente en las colonias populares.

1.3.9. Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Emiliano Zapata

Los objetivos generales establecidos en exprograma Municipal de Desarrollo Urbano de Emiliano Zapata son los siguientes:

- Conciliar la distribución de la población con las actividades económicas, dotando de la infraestructura de apoyo, tanto para las actividades generadoras de empleos como para los incrementos previstos de población.
- Alojar una población de 235 mil habitantes en el largo plazo, distribuyendo la población mediante densidades diferentes, H4 en el área urbana actual y H2, H3 y H4 en áreas de futuro crecimiento.
- Incidir en el desarrollo ordenado y sustentable de los centros de población, generando reserva territorial que permita al municipio ofertar tierra con seguridad jurídica a la población, sobretodo a la de menores recursos.
- Mejorar y preservar el medio ambiente, previendo las redes de infraestructura necesarias y su equipamiento complementario.
- Densificar las áreas urbanas actuales saturando los baldíos, mejorando y ampliando la infraestructura de soporte, a efecto de incrementar la densidad de población promedio, previendo la demanda de agua potable y demás servicios.

1.3.10. Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Jiutepec

Los objetivos generales del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Jiutepec son los siguientes:

Preservar y elevar la calidad del medio ambiente, a través del mejoramiento, conservación y restauración de sus recursos naturales, la dotación de infraestructura y la prestación de servicios ambientales.

Regular el crecimiento moderado de la población de acuerdo a las características ambientales, económicas y sociales del municipio.

Promover el desarrollo sostenido del municipio a través de actividades económicas.

Lograr la estructuración del municipio en el contexto de la ZMC, mediante un sistema vial y de actividades que integre a la ciudad de manera ágil con los municipios de la región.

Consolidar los procesos de ocupación habitacional dentro de las zonas que aun presentan posibilidades para ello; tomando en cuenta las limitantes de dotación de servicios.

1.3.11. Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Temixco

Los objetivos generales del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Temixco son los siguientes:

Dentro del marco regional de la Zona Conurbada de Cuernavaca, el municipio de Temixco llevará la pauta para incidir en el aprovechamiento de fuentes alternas de energía.

El municipio será intenso promotor y participe en los diversos proyectos de cobertura regional que actualmente se implementan.

Para cumplir su papel estratégico dentro de la Zona Conurbada de Cuernavaca y el Sistema Estatal de Ciudades, el municipio deberá contar con suelo para albergar equipamiento de cobertura regional, así como actividades productivas generadoras de empleo; como alternativa de asentamiento humano, el suelo y la infraestructura serán requisitos básicos para abrir las tierras la desarrollo urbano, considerando la participación de los propietarios sociales y los promotores privados.

Fundar toda acción de desarrollo en una visión de ordenamiento territorial, preservación y mejoramiento de sus condiciones ambientales bajo políticas de sustentabilidad.

La estrategia de ordenamiento territorial para el municipio de Temixco se encuentra vinculada estrechamente al ordenamiento territorial de la Zona Conurbada de Cuernavaca.

1.3.12. Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Xochitepec

La imagen objetivo del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Xochitepec se orienta a la conformación de una estructura urbana eficientemente comunicada,

anticipando los futuros requerimientos viales, no sólo de características regionales, sino también vialidades primarias, secundarias y terciarias, aprovechando los caminos ya existentes y construyendo sólo algunos tramos para propiciar su continuidad; con la infraestructura vial propuesta se logrará un mejor funcionamiento entre los diferentes usos y destinos del suelo, principalmente de los habitacionales con los centros de trabajo, educativos, de recreación, comerciales y de servicios.

El objetivo general del programa es de constituirse en un instrumento normativo que permita ordenar y regular los usos y destinos del suelo, orientar la constitución de reservas territoriales e incidir en la inversión pública y privada, además de incidir también en la regularización de la tierra.

El fenómeno de conurbación en que se hayan involucrados los municipios de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec, implica considerar a la región como un todo en sus conflictos, problemas y soluciones, principalmente en materia de infraestructura de enlace, soporte básico para la localización de las actividades económicas que incidirá igualmente en la distribución racional y espacial de la población. Lo que se haga o deje de hacer en materia de infraestructura de enlace impactará necesariamente en el funcionamiento urbano de la que se ha denominando también “Zona Metropolitana de Cuernavaca”.

1.4 ANTECEDENTES DE PLANEACIÓN

Acorde con la Ley de Planeación en su Artículo 3o. dice: Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo **la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.**

Por motivo del rápido crecimiento de las ciudades y con el fin de lograr el orden urbano es que surge desde hace aproximadamente 50 años con importantes esfuerzos en materia de planeación, aunque sin tener una visión integral. A partir de la generación del Ordenamiento Legal “Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) el 26 de mayo de 1976 se inició todo un cambio de gran trascendencia, para la planeación en general y para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en particular.; lo que culminó el 12 de mayo de 1978 con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, derivados de este surge el Plan Estatal de Desarrollo Urbano que operará en el ámbito de las Entidades Federativas, que los correspondientes Gobiernos de los Estados, que los Planes Municipales de Desarrollo Urbano en el que su elaboración y ejecución

será prevista en la legislación local de los Estados y los Planes de Ordenación previstos en la Fracción V del Art. 115 Constitucional.

En 1977 los 31 Congresos de las Entidades Federativas expidieron sus propias leyes de Desarrollo Urbano, en estas se conjugaron las características jurídicas propias en cada Estado y las principales disposiciones de la Ley general de Asentamientos Humanos, en lo referente a la concurrencia y coordinación de las autoridades en los tres ordenes, al tratamiento de las Zonas Conurbadas y a la planeación de los Centros de Planeación.

El 16 de Junio de 1977 se crea por decreto presidencial Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, cuyo objetivo fundamental es el de servir como instrumento de colaboración, comunicación y coordinación entre las distintas entidades públicas que a ella concurren, a fin de que las políticas de asentamientos humanos y desarrollo urbano se adopten, a la vez que sean congruentes y compatibles con el resto de las políticas que el Gobierno Federal determine.

El Programa de Ordenación de Zona Conurbada Intermunicipal en su modalidad de Centro de Población de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec, surge como producto de las políticas para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población que a nivel regional, promueve la federación y el gobierno del Estado de Morelos.

El 20 de mayo de 1981 se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", el Decreto mediante el cual se da el reconocimiento oficial que declara la Zona Conurbada Intermunicipal, al área geográfica territorial determinada por el límite de los Municipios de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec y Temixco.

En el año de 1982, se publicó el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal, en su modalidad de Centro de Población, de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec y Temixco, el cual ha sido el eje rector del desarrollo urbano en la región.

Mediante Decreto publicado el 16 de octubre del año 2002 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", se abrogó el Decreto que declaraba como Zona Conurbada Intermunicipal al área geográfica territorial determinada por el límite de los Municipios de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec y Temixco.

El 30 de abril del año 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 Xochitepec.

Dicho convenio fue ratificado por un Convenio de Coordinación firmado el 30 de noviembre del año 2007.

Para el 4 de Junio del 2008, se ratifica el reconocimiento de Zona Conurbada Intermunicipal comprendida entre los municipios de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec del Estado de Morelos y se instala la Comisión de Conurbación, como órgano de coordinación, para regular, ordenar y administrar de manera coordinada y conjunta la región.

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.

La formulación del Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal, se realizó en forma coordinada entre las autoridades de los Ayuntamientos de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Gobierno del Estado, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, contándose con el apoyo de dependencias y organismos de las instancias de Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

La propuesta emana de una estrategia que contempla programas integrales de largo plazo para conducir el desarrollo urbano de manera más eficiente y evitar la expansión desordenada, desarticulada y segregada de las localidades; por otra parte se busca prevenir el deterioro económico, social, ambiental y la disminución o pérdida del patrimonio cultural de la región.