

CLAVE: ANEXO-INF-03

**OPINIÓN LEGAL SOBRE LAS PROPUESTAS DE POLITICAS PUBLICAS E
INCIATIVA DE MODIFICACION A LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL
ESTADO DE NUEVO LOEN.**

(Por Carlos A. Gabaurdi, PH.D.)

1. PROPOSITO DEL DOCUMENTO:

Este documento tiene varios propósitos^a:

- Determinar en que medida las políticas públicas propuestas de Infraestructura en la segunda fase del plan maestro para Monterrey, Ciudad Internacional del Conocimiento, así como la “Propuesta de Legislación en Materia de Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León” son consistentes con lo establecido por la Constitución Federal y la Constitución del Estado de Nuevo León.
- Determinar si la propuesta de iniciativa de modificación de la Ley de Desarrollo Urbano en Materia de Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León” refleja, o no, las políticas públicas propuestas en materia de desarrollo y convivencia urbana establecidas en los documentos utilizados para su revisión.
- Determinar algunos de los principales riesgos y áreas de oportunidad de índole jurídica que habría que considerar en los procesos de implementación de las políticas públicas que han sido propuestas en materia de desarrollo y convivencia urbana, ya sea en los documentos estudiados o en propuesta de modificación a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado del NL.

**2. CONSISTENCIA CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS PORPUESTAS
DE POLITICAS PÚBLICAS E INICIATIVA DE MODIFICACIÓN A LA
LEGISLACION EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO.**

Después de haber revisado los documentos de propuestas de infraestructura e iniciativa de modificación de la Ley de Desarrollo Urbano para su estudio,^b así

^a Para efectos de este documento se estudiaron los siguientes documentos producidos dentro del plan maestro para la segunda fase del proyecto Monterrey Ciudad Internacional del Conocimiento: Reforma Institucional: “Por un Mejor Desarrollo Metropolitano” (INF-02); Programa y Propuesta de proyectos: “Nueva Convivencia Urbana” (Clave: INF-05), y Propuesta de modificación a la Legislación en Materia de Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León correspondiente al mes de agosto del 2007.

como el marco jurídico vigente en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, me es posible determinar que – en principio – ninguna de las propuestas de políticas públicas es inconsistente con las disposiciones de la Constitución federal, ni con las de la Constitución del Estado de Nuevo León.

No obstante, me parece que la propuesta específica contenida en el proyecto de creación de un “Sistema de administración metropolitano del desarrollo” y que se refiere a “integrar en lo posible una policía metropolitana única, un solo sistema de recolección de residuos, una sola autoridad de manejo de los recursos naturales y áreas naturales protegidas, una sola autoridad de planeación de desarrollo urbano y una entidad dedicada a la promoción del desarrollo económico”, podría ser inviable en términos constitucionales.^c Es decir, para darle viabilidad a esta propuesta se haría necesario realizar adecuaciones constitucionales.

Asimismo, no encuentro ningún dato que nos haga pensar que hay inconsistencias de legalidad entre dichas propuestas y la legislación federal, estatal o municipal actualmente vigente.

En lo general – pero sin descender al detalle del articulado de la ley que se propone en materia de desarrollo urbano – considero también que la Propuesta de Legislación en Materia de Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León no tiene problemas de consistencia constitucional, ni en el ámbito federal, ni en el estatal.

4. CONSISTENCIA ENTRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA INICIATIVA DE MODIFICACIÓN A LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NL.

Salvo el punto relativo a la creación de autoridades únicas y al cual me he referido anteriormente,^d considero que la Propuesta de Legislación en Materia de Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León no tiene problemas de consistencia que pudieran impedir la implementación de los programas y políticas públicas a los que he hecho referencia anteriormente.

No obstante, considero que efectivamente hay algunos puntos que pueden ser tratados jurídicamente, en términos tales que permitan alcanzar de manera más eficiente y sustentable los cometidos propuestos en las mismas, así como

^b Ver cita de pie de página No. 1

^c En los términos de la legislación vigente esto podría suceder, entre otras, por las siguientes razones: (a) el Estado asume potestades que le corresponden a los municipios infringiendo la esfera competencial de estos; o (b) se crea una autoridad intermunicipal con un nivel no claro, entre las autoridades estatales y municipales.

^d Ver segundo párrafo del apartado 3.

minimizar los efectos no deseados de los potenciales riesgos, los ya identificados y algunos otros a los que habré de referirme más adelante.

5. POTENCIALES RIESGOS Y OPORTUNIDADES JURIDICAS A CONSIDERAR EN LOS PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY Y LAS POLITICAS PÚBLICAS PROPUESTAS

A continuación habré de referirme a los riesgos y oportunidades ya identificados, haciendo mis comentarios a cada uno de ellos.

- (a) Fallas de reformas institucionales a nivel federal que puedan apoyar estos cambios necesarios / Falta de un cambio de las políticas de vivienda a nivel federal.

En mi opinión, en su mayor parte, la legislación, los programas y políticas que se proponen pueden ser implementados sin necesidad de cambiar el marco jurídico vigente en el ámbito federal (tanto constitucional, como legislativo).^e

Es poco probable que en el corto plazo se puedan lograr cambios significativos en las políticas de vivienda a nivel federal, por lo cual es necesario planear y tomar medidas partiendo de la base de que esos cambios no van a suceder.

- (b) Falta de colaboración o participación de los municipios.

La falta de colaboración o participación de los municipios es siempre un riesgo cierto. Sin embargo, más allá de las soluciones jurídicas, este riesgo puede ser tratado mediante campañas dirigidas a promover la participación municipal, así como creando estímulos y recompensas para lograr una efectiva colaboración de parte de las autoridades municipales. Ahora, desde el punto de vista jurídico, me parece que aquí se presenta un área de oportunidad que puede ser apuntalada adecuadamente a través de ciertas modificaciones a la propuesta de legislación en materia de desarrollo urbano.

Del mismo modo, considero que una solución viable para lograr que los municipios cooperen en los términos esperados y dentro de los lineamientos jurídicos establecidos puede también alcanzarse mediante la expedición de leyes marco que acoten la actuación municipal en determinados ámbitos.

^e Ver segundo párrafo del apartado 3.

- (c) Falta de interés por parte de la sociedad civil, del gobierno y de la iniciativa privada / Falta de involucramiento por parte de la iniciativa privada (sector industrial) / Apatía de la sociedad civil.

Desde el punto de vista jurídico hay que apuntalar dos aspectos, el de la representatividad y el de la credibilidad. En el largo plazo y de manera sustentable, la credibilidad habrá que probarla con acciones concretas que respondan a la participación efectiva.

La participación se puede lograr estableciendo canales adecuados para que la representación sea auténtica y cercana a las bases. Desde el punto de vista jurídico, este último punto debe apuntalarse mediante instrumentos de carácter reglamentario (no legislativo) que le den firmeza y transparencia a los procesos. Al hacer esto también se fortalecerá la credibilidad.

- (d) *Status quo* a nivel estatal que no buscan cambios / Falta de involucramiento de las autoridades municipales y estatales en el programa.

La primera solución requiere de la creación de instrumentos programáticos a mediano plazo con un nivel jurídico tal que obligue a los funcionarios involucrados a lo que se establezca en los mismos. La segunda requiere de una instrumentación jurídica que establezca estímulos, recompensas y sanciones para los funcionarios que no cumplan con sus cometidos.

- (e) Prevalencia de los intereses particulares sobre el interés colectivo.

Me parece que los mecanismos de transparencia y participación ciudadana pueden ayudar a minimizar los efectos de este riesgo.

- (f) Se sigue privilegiando la planificación sectorial en vez de caminar a esquemas de planificación estratégica.

Aunque la propuesta de legislación de desarrollo urbano abandona el criterio de planificación sectorial, me parece que no es suficientemente clara en los pasos que tiene que observar para cumplir con los requerimientos de la “planeación estratégica”.

- (g) No se simplifica el marco jurídico vigente en el Estado.

Este punto amerita un comentario a dos niveles. El primero se refiere a que para el usuario los trámites deben ser simples y transparentes, el segundo es que la única manera de asegurar la viabilidad de los propósitos planteados en los diferentes programas y políticas públicas propuestos es mediante un esquema de alta regulación que permita evitar el tráfico de influencias e intereses ajenos a la planeación estratégica que se propone.

- (h) Falta de continuidad de los órganos dedicados a la planeación en el Estado.

Una manera de lograr esa continuidad es desvinculando a la agencia de planeación urbana del ejecutivo. Esta ha sido una medida de gran éxito a nivel estatal en ámbitos tales como el del agua y drenaje, así como en materia electoral. A nivel federal, esto mismo ha sucedido con la comisión de competencia, la comisión reguladora de energía, la comisión electoral y en mucho mayor medida en el Banco de México.

- (i) No aplicación de leyes, corrupción / Corrupción de la autoridades municipales.

La corrupción es un fenómeno real que siempre estará latente en todos los ámbitos en los que haya grandes intereses económicos o de poder, como es el caso del desarrollo urbano. Una solución está en la implementación de medidas de transparencia tanto en los procesos, como en la información que se maneja en las dependencias.

- (j) No implementación de apoyos y medidas fiscales para las empresas que participantes en este proyecto.

Este riesgo se relaciona con el planteado en el punto (c) primer párrafo. A esto habría que agregar que la mejor manera de dar estabilidad al otorgamiento de estímulos fiscales es estableciéndolos en la ley, asegurando que el proceso para alcanzar dichos beneficios sea transparente y fácil para el usuario.

- (k) Falta de compromiso de las universidades

Para estos efectos considero a las universidades como parte de la sociedad civil y la sociedad civil sólo va a participar en estos procesos en la medida en que esté convencida de que su participación tendrá un impacto directo en la toma de las decisiones públicas.

(l) Falta de participación de la Secretaría de Educación Pública.

A nivel federal, sólo la gestión del gobierno estatal y la participación ciudadana pueden lograr la participación efectiva de la Secretaría de Educación Pública en estos programas.

A nivel estatal se requeriría una instrucción del gobernador, si es que este tiene el compromiso político de implementar las medidas que se recomiendan.

(m) Falta de cambios al marco legal de la planeación urbana (desde la Constitución hasta leyes y reglamentos locales) /No realizar las modificaciones legales (estatales y municipales que se requieren, y posible falta de apoyo del Congreso de Nuevo León

Sin embargo, salvo los cambios a nivel federal, esto sólo se puede solucionar con el compromiso político del Gobernador del Estado promoviendo la legislación adecuada e implementando la reglamentación correspondiente.

(n) Ausencia del Estado de Derecho e impunidad

El estado de derecho es un estado o condición tal de tal cosa en el que las personas tiene la certeza de que existe un orden jurídico y que las transgresiones al mismo pueden ser restauradas mediante medidas jurídicas, en oposición a las medidas de fuerza.

(o) Falta de interés de las autoridades estatales y municipales en las propuestas, el que no las consideren necesarias.

Este es un riesgo muy grave, pues la falta de interés de las autoridades estatales y municipales en las propuestas, el que no las consideren necesarias, podría impedir la viabilidad de todo el programa.

Es decir, aún y cuando se aprobaran las modificaciones legislativas pertinentes, la falta de implementación las podría hacer efectivamente nugatorias.

6. CONCLUSIONES

La implementación de un programa como el de Monterrey, Ciudad Internacional del Conocimiento requerirá el compromiso del Gobierno del Estado no solo en la etapa de inicio o arranque sino con posibilidades de sustentabilidad largo plazo.

En el caso concreto de la Ley de Desarrollo Urbano y las políticas públicas consecuentes, es necesario hacer por lo menos dos modificaciones significativas.

La primera consiste en acotar con precisión las responsabilidades y ámbito de acción de los municipios, explicitando que su quehacer debe estar subordinado a lo dispuesto por las leyes estatales.

La segunda modificación se refiere a la autonomía de la Agencia Estatal de Desarrollo Urbano, pues en su concepción actual se trata de un órgano totalmente dependiente y subordinado al ejecutivo, lo cual deja su actuación sujeta a la buena voluntad del gobernador en turno, impidiendo su sustentabilidad a largo plazo.

Por otra parte, la implementación exitosa de un adecuado marco legal en esta materia, requiere que además de las modificaciones a la Ley de Desarrollo Urbano se hagan modificaciones a otras leyes (P.ej. el código civil y el código penal), pero que también se expidan otras leyes y reglamentos que permitan viabilizar el programa (p.ej. leyes marco sobre el ejercicio de las atribuciones municipales, reglamentos municipales, instrumentos jurídicos para la actuación conurbada, etc.)

Del mismo modo, considero que los planes de desarrollo urbano deben elevarse a la categoría de leyes aprobadas por el congreso del Estado, pues es la única forma en que estas pueden trascender un período sexenal, así como obligar a las autoridades municipales.