



Comisión de Desarrollo Metropolitano
C. Diputada Carolina Viggiano



Comisión de Desarrollo Urbano
C. Senadora Yeidckol Polevnsky

MESA INTER-PARLAMENTARIA PARA LA REFORMA METROPOLITANA

Propuesta de contenidos de la Reforma Constitucional

Alfonso Iracheta Cenecorta, coordinador técnico
Ma. Angélica Luna Parra, coordinadora técnica
Víctor Ramírez Navarro, asesor jurídico

Torreón, Coahuila a 4 de octubre de 2010

DOCUMENTOS DE TRABAJO

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Los que suscriben la presente..... del H. Congreso de la Unión, participantes en la Mesa Interparlamentaria para la Reforma Metropolitana coordinada por la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados y por la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Senadores e integrada también por las Comisiones de..... de la Cámara de Diputados y por las Comisiones de de la Cámara de Senadores, con fundamento en lo previsto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, sometemos a la consideración del Pleno de la Cámara de _____, la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes de la Mesa Interparlamentaria

Las comisiones de Desarrollo Metropolitano de la H. Cámara de Diputados y la de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la H. Cámara de Senadores, decidieron, con la participación de otras comisiones legislativas:.... (especificar), emprender la tarea de legislar sobre los ingentes problemas metropolitanos.

Para desarrollar dicho trabajo se consideró necesario hacer una revisión exhaustiva de los antecedentes legislativos, así como allegarse los planteamientos técnicos y científicos de la materia, tanto de autoridades como de especialistas. Igualmente se impulsaron amplios procesos de consulta con la sociedad para proponer los cambios a la legislación nacional.

Como parte de dicho proceso, se planteó la conveniencia de ampliar los propósitos de la reforma legislativa en materia metropolitana, para incluir otros elementos relacionados con el derecho a la ciudad y la vivienda que están directamente vinculados con el ordenamiento y aprovechamiento del territorio, y que le dan mayor profundidad y sentido a los cambios constitucionales propuestos, bajo el principio que las metrópolis conforman una parte del gran conglomerado urbano del país y que cualquier iniciativa de reforma legislativa que las comprenda, debe hacerse desde la perspectiva del gran Sistema Urbano Nacional.

Por lo anterior, la presente Iniciativa plantea la transformación y adición de diversos artículos de nuestra Constitución Política para dar paso a una Reforma Urbana Integral, contemplando los aspectos relativos tanto del derecho a la ciudad y la vivienda, como los relativos al desarrollo regional y metropolitano; ambos articulados con el régimen de los asentamientos humanos.

El derecho a la ciudad y la vivienda

Se reconoce que actualmente las ciudades son espacios con gran potencial de riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural, donde se concentra la mayor parte de la población, tanto en nuestro país como en el resto del mundo a grado tal que la Organización de las Naciones Unidas, a través de su Programa de Asentamientos Humanos HABITAT, estableció desde 2007 que el mundo es ya mayoritariamente urbano y que, sin demérito de los procesos sociales y espaciales que ocurren en el medio rural, es en las ciudades y particularmente en las concentraciones metropolitanas, donde se concentra la producción de la

economía y donde las nuevas relaciones culturales y sociales en general se desarrollan de manera amplia y generalizada, de manera tal, que el desarrollo de las naciones está indisolublemente ligado al de sus ciudades.

De ahí que el modo de vida urbano, se ha convertido en la influencia determinante para el desarrollo de la humanidad, por lo que el potencial que ofrecen las ciudades y las metrópolis, es fundamental para la economía y para la vida comunitaria, así como para preservar y mejorar la relación entre la sociedad y su medio ambiente. En consecuencia, como nunca antes en la historia de la sociedad mundial y en particular, de la sociedad mexicana que se ha estado urbanizando a pasos agigantados, el ordenamiento espacial se ha convertido en un asunto de seguridad nacional.

Sin embargo, en sentido contrario a tales potencialidades, los modelos de desarrollo y ocupación del territorio, así como el crecimiento de nuestros centros urbanos, presentan una profunda desigualdad económica, social y espacial, que genera pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y los recursos naturales y aceleran los procesos migratorios y de urbanización descontrolados, la segregación social y urbana, la fragmentación de las ciudades y la privatización y utilización irracional de los bienes comunes y del espacio público.

Hemos estado atestiguando procesos que favorecen la proliferación de grandes áreas urbanas en condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad ante los riesgos naturales y los inducidos por la acción de los actores sociales, los gobiernos y los ciudadanos. En suma, hoy día construimos ciudades socialmente injustas, económicamente ineficientes y con baja competitividad y complementariedad, espacialmente desordenadas, poco funcionales y ambientalmente insustentables.

Frente a estas realidades, los arreglos institucionales, las políticas públicas y las estructuras de la administración pública se han visto rebasados, siendo necesario impulsar cambios a los marcos institucionales y de acción colectiva, que permitan contrarrestar dichas tendencias, basados en un modelo sustentable de sociedad y vida urbana, que reconozca los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social, y fundamentado en el respeto a las diferentes culturas urbanas y un uso y ocupación del territorio que sea equilibrado, de acuerdo con las condiciones que ofrece el ambiente, las vocaciones económicas y los modos de vida de cada región donde se localizan las ciudades mexicanas.

El Derecho a la Ciudad amplía el tradicional enfoque sobre el mejoramiento de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio hasta abarcar la escala de la ciudad y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones, especialmente aquellas que enfrentan un acelerado proceso de urbanización. Esto implica enfatizar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización plena de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, garantizados en los instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos.

Por ello, esta Iniciativa propone la modificación del párrafo quinto, del Artículo 4º de nuestra Constitución Política Federal, para incluir el derecho a la ciudad y la vivienda, como un derecho básico para todos los mexicanos, reconociendo que todas las personas tienen derecho al acceso a los beneficios de la urbanización; es decir, a una localización dentro del tejido urbano con acceso por la vía de los servicios de transporte público y no motorizado al empleo, a los servicios públicos y a los equipamientos sociales de toda índole en la ciudad, bajo principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Igualmente, tienen derecho a disfrutar de una vivienda en términos de localización, superficie y condiciones físicas, que sean adecuadas, accesibles y dignas.

En complemento, y para posibilitar una legislación armónica que permita la articulación de los tres niveles de gobierno en los asentamientos humanos y la vivienda, se propone la modificación de la fracción XXXIX. C, del artículo 73 de nuestra Constitución Política, para facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley general correspondiente.

El fenómeno metropolitano

La formación y crecimiento de zonas metropolitanas ha desempeñado un papel central en el proceso de desarrollo y en la urbanización del país, al grado que más de la mitad de la población urbana de México se asienta en zonas metropolitanas. La dimensión y dinámica de este fenómeno socio-espacial, ha provocado la

conformación de grandes regiones en las que se urbaniza el campo o se ruraliza la ciudad, sin que contemos con un Marco Jurídico e Institucional adecuado para atenderlo.

El desarrollo económico, social y político de la historia reciente de México, ha dado como resultado la conformación de regiones y zonas metropolitanas, en donde en un mismo ámbito espacial coexisten diversas unidades político administrativas federales, estatales y municipales y, en algunos casos rebasando las fronteras nacionales. El problema que enfrentan estos grandes conglomerados metropolitanos, además de su gran dimensión y complejidad administrativa y operativa, es que se asientan en una multitud de municipios (frecuentemente de varias entidades federativas), que no están obligadas a ponerse de acuerdo para planificarlas y desarrollarlas como lo que son: unidades sociales, económicas, territoriales y ambientales integrales. Cada jurisdicción decide usos del suelo, inversiones en infraestructuras y equipamientos y desarrolla proyectos y acciones que compiten entre sí y cuyos impactos rebasan el territorio de dicha jurisdicción. El resultado genérico es un conjunto desordenado e insustentable de construcciones, actividades e instalaciones de todo tipo sin concierto y con una clara tendencia a la pérdida de competitividad y complementariedad del conjunto, la agudización de las disparidades sociales y la grave tendencia a la pérdida del equilibrio ambiental.

En 1976, en el primer intento de análisis de zonas metropolitanas en México por parte de los investigadores en la materia¹ se concluyó con la identificación de 12; para 1986, esa cifra había aumentado a 26; para 1993, se contaba con 37; para 2000 con 48; y, para 2008 con 56².

Independientemente de las diferencias en las metodologías de análisis, el hecho incontrovertible es que el fenómeno metropolitano se ha intensificado y diversificado en las últimas décadas y se ha convertido en el fenómeno socio-espacial dominante en el país³, a grado tal que el futuro nacional claramente apunta a una hiperconcentración de la población y las actividades económicas y sociales en grandes metrópolis y regiones urbanizadas en las que el continuo urbano tiende a generalizarse. Al término de la primera década del S. XXI, la “Megalópolis” del Centro de México y el Corredor del Bajío, son evidencias de estos nuevos fenómenos socio-espaciales.

Hoy día se afirma que las zonas metropolitanas son los elementos de mayor jerarquía del sistema urbano nacional, en ellas se concentra más de la mitad de la población y se genera el 71% del producto interno bruto (PIB) del país.

En ese sentido las metrópolis son los espacios estratégicos para articular e instrumentar las principales políticas y programas de desarrollo y también donde la

¹¹ Destacan los trabajos de Luis Unikel, Gustavo Garza, Boris Graizbord, María Eugenia Negrete, Luis Jaime Sobrino y José Luis Lezama en el Colegio de México, de Roberto Eibenschutz, Daniel Hiernaux y Emilio Pradilla en la Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco; René Coulomb, Priscilla Conolly y Oscar Terrazas en la Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco; Alejandro Mohar en el Centro GEO; Javier Delgado, Adrián Aguilar, Fernando Green, Manuel Perló y Javier Delgadillo en la Universidad Nacional Autónoma de México; Roberto García Ortega y Tito Alegría en El Colegio de la Frontera Norte y; Alfonso Iracheta en la UAM-A, la UAEM y El Colegio Mexiquense. Se encuentran además: el Centro de Estudios Metropolitanos de la Universidad de Guadalajara y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey – Monterrey y los trabajos de urbanistas como Guillermo Cortés Melo, Julio García Coll, Francisco Covarrubias, Enrique Ortiz, Jorge Legorreta, Horacio Guerrero, Cecilia Martínez, Cassio Luiselli, Ligia González García de Alba, Carlos de Leo, José Luis Cortés y Elizabeth Anaya, entre otros; de abogados urbanísticos como Víctor Ramírez, Antonio Azuela y otros profesionales de las ciencias sociales del CRIM, el PUEC, el IIS y el IIE, todos ellos de la UNAM y un conjunto amplio de programas y áreas académicas en buena parte de las universidades y de organizaciones profesionales de muchas entidades federativas. Este conjunto de expertos, han aportado, desde la década de 1970 hasta hoy, valiosos conocimientos a este fenómeno, que se complementan con las aportaciones de diversos funcionarios públicos de la federación, de algunas entidades federativas y municipios del país, que se han preocupado por mantener un alto nivel de diálogo y propuesta para atender este fenómeno.

² Para el año 2000 difieren las cifras: 42 según CONAPO o 32 según INEGI. Para SEDESOL en el año 2001 se contaba con 46. El *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994*, reconocía 31 zonas metropolitanas, mientras que el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000*, reservaba este término a los agregados de municipios en los que se ubicaban las cuatro ciudades con más de un millón de habitantes, identificadas al inicio de la década de los noventa: México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.

³ El *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 vigente*, define a las zonas metropolitanas como "aquellas redes de ciudades, donde los procesos de 'metropolización' involucren a ciudades de México y de Estados Unidos de América o más entidades federativas, así como aquellas grandes ciudades que tienen más de un millón de habitantes". Adicionalmente, define como aglomeraciones urbanas a "las ciudades que han tenido procesos de expansión urbana hacia municipios adyacentes en la misma entidad federativa y tienen, en conjunto, una población inferior a un millón de habitantes". En el primer grupo reconoce la existencia de 14 unidades y en el segundo de 32, es decir que para el año 2001, la SEDESOL registraba un total de 46 ciudades a nivel nacional que experimentaban procesos de metropolización o conurbación. Posteriormente, SEDESOL, CONAPO e INEGI, publicaron el texto "*Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*", registrando en su más reciente actualización (2008), 56 zonas metropolitanas.

globalización se expresa con más rapidez. Ellas constituyen el puente más inmediato de vinculación entre las dimensiones, por una parte, local-regional y regional-nacional y, por la otra, internacional, con el resto del mundo.

Caracterización de las metrópolis⁴.

Las metrópolis son unidades socio-espaciales complejas, en donde los procesos de planeación, administración y gobierno deben concebirse como una totalidad, conformada por múltiples elementos interrelacionados entre sí, con diferentes grados de intensidad; estos elementos son:

- Territoriales: áreas urbanizadas (barrios, colonias, pueblos) y no urbanizadas. Usos del suelo y funciones urbanas que se materializan en el territorio: habitación, vialidades, industria, etcétera. Cada “pedazo” de territorio tiene características geográfico-ambientales, requerimientos de suelo particulares, relaciones con los otros, todo lo cual exige de la planificación de su localización que sea específica y detallada, en la que participen todos los ámbitos de gobierno y los actores sociales más relevantes.
- Jurisdiccionales: entidades federativas y municipios. Cada una tiene normas y atribuciones para gobernar y administrar su “pedazo de metrópoli”, sin considerar necesariamente, ni lo que hace el resto de jurisdicciones ni lo que requiere el resto de la comunidad externa a su territorio.
- Sociales: grupos y sectores de la comunidad. Cada grupo de la comunidad (público, privado, social), se comporta de manera propia, tiene necesidades e intereses específicos, que se manifiestan en toda la metrópoli y no sólo en su lugar de adscripción, asentamiento o residencia y deciden la localización de sus edificaciones e instalaciones de manera autónoma, sin considerar los intereses de los demás.
- Sectoriales: cada sector (de la economía: comercio, industria, transportes, inmobiliario, etcétera; del desarrollo social: educación, salud, recreación, administración pública, seguridad, etc.), tiene requerimientos de localización, necesidades físico-espaciales y formas de relación con el resto, que están sujetas a las condiciones generales de localización y funcionamiento de los demás.
- De flujos: las infraestructuras y servicios (de agua, energía, telefonía, telecomunicaciones, transportes), son elementos que permiten las relaciones físicas entre los otros elementos; su condición de localización y capacidad de funcionamiento es determinante para el todo metropolitano.

Los temas o materias de interés metropolitano.

Los temas y componentes de interés metropolitano tienen una serie de características que les dan sentido, entre otras: se trata de aquellos elementos que requieren decisiones, manejo u operación integrada de dos o más ordenes de gobierno (federal, estatal o municipal); su costo, dimensión o peso, trascienden a la capacidad de acción de un municipio (o incluso entidad federativa) y sus efectos llegan a rebasar el nivel metropolitano; sus acciones implican o requieren de la complementariedad o encadenamiento en otros espacios o territorios; y, suponen proyectos cuyo manejo integrado signifique beneficios en el costo o administración de las obras, inversiones, acciones o servicios de que se trate.

Es por ello que existen algunas materias en donde es particularmente necesaria una visión, coordinación o administración de carácter metropolitano, sin que por esto desaparezcan las funciones que corresponden a los gobiernos locales, particularmente en aquellos aspectos relacionados con los siguientes temas:

- La ordenación del territorio.
- La planeación del desarrollo urbano-metropolitano, el suelo y la vivienda (incluye las zonas de riesgo).
- La promoción de la economía metropolitana.

⁴ La esencia de este análisis fue tomada de: Iracheta, Alfonso, 2009: *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, Miguel Ángel Porrúa Editor y El Colegio Mexiquense, México, DF.

- La movilidad de personas y bienes (vialidad y transporte).
- La ecología y el ambiente.
- El agua potable y el saneamiento (ciclo integrado del agua).
- Los residuos sólidos.
- La seguridad pública.
- La definición y operación del marco jurídico-normativo.

Nuevos problemas de gobierno, administración y financiamiento metropolitano

Estas unidades territoriales que en su constante expansión física sobrepasan los ámbitos municipales, impactando en algunos casos espacios regionales e incluso nacionales e internacionales, plantean nuevos problemas de gobierno y administración pública, y nuevos retos en la gobernabilidad del territorio, así como en las formas y mecanismos de colaboración y asociación entre municipios y entre entidades de la Federación.

La eficaz gestión de las zonas metropolitanas, implica la concurrencia de diversos gobiernos municipales, así como de sus respectivos gobiernos estatales, con esquemas de organización administrativa y capacidades operativas y financieras diferentes, tienen autoridades provenientes de diversos partidos políticos, así como visiones, planes y proyectos divergentes, todos ellos de corto plazo lo que impide tener visiones y proyecto de largo alcance para cada ciudad y metrópoli. Gobernar y administrar estos conglomerados metropolitanos representa un reto a los gobiernos divididos, a la pluralidad y a la participación efectiva de la sociedad en las decisiones de su comunidad.

Si bien es cierto que muchas de las acciones, funciones, obras y servicios públicos que demanda la población pueden ser resueltos bajo la organización y dirección de las autoridades municipales, también es cierto que hay un buen número de elementos comunes que afectan a toda la metrópoli y que incluso condicionan el desarrollo y el ordenamiento y gobernabilidad de las regiones y del país, que no pueden decidirse y mantenerse exclusivamente al arbitrio y capacidad de las autoridades municipales.

Por ello, es necesario preguntarse, solo a manera de ejemplo si: ¿el conjunto de planes municipales en una metrópoli conforman un proyecto integral?; ¿los grandes trayectos de transporte público intermunicipales dentro de una metrópoli, se resuelven con rutas diseñadas, operadas y decididas por los gobiernos estatales y/o municipales de manera independiente?; ¿las grandes instalaciones, infraestructuras y equipamientos que sirven a toda la metrópoli, pueden ser diseñadas, construidas y administradas de manera independiente por un municipio, sin la concurrencia y coordinación del resto que conforman la metrópoli?; ¿la promoción y localización de inversiones productivas dentro de una metrópoli es un asunto de cada municipio o debiera ser realizado de común acuerdo? ¿La localización de las viviendas puede hacerse al margen de la localización del resto de funciones y actividades de la metrópoli? En otras palabras, es fundamental preguntarse si la suma de decisiones de localización e inversión tomadas desde cada parte (municipios) de la totalidad (la metrópoli), permite el desarrollo armónico, productivo, ordenado y sustentable de dicha totalidad. Las abrumadoras evidencias de casi seis décadas de formación de espacios metropolitanos en México, muestran que no; por el contrario, las decisiones aisladas e independientes de cada municipio e inclusive de cada gobierno estatal, han puesto en condiciones críticas a la mayor parte de las Zonas Metropolitanas del país.

Estas asimetrías entre los actores públicos y sus programas, la falta de respuestas a las preguntas planteadas, los resultados limitados e incluso negativos de iniciativas de una jurisdicción al margen del resto, así como las asincronías en sus agendas, prioridades y calendarios, son elementos que deterioran la convivencia en las metrópolis y que impiden una gestión con visión metropolitana y regional y de largo plazo.

La falta de autoridad para tomar las decisiones, de acuerdos y voluntad política en la atención de los problemas de las metrópolis, la carencia o insuficiencia del marco legal en la materia, las diferencias en la normatividad urbana, las disposiciones administrativas contrapuestas, la competencia por inversiones e incentivos sin complementariedad entre jurisdicciones y la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación entre sectores y entre gobiernos, representan serios obstáculos para la gestión y administración metropolitana y, por ende, para el desarrollo de la mayoría de la población y las actividades productivas.

Los actuales marcos de actuación institucional de los municipios en materia de desarrollo urbano, pero especialmente para la gestión metropolitana, hoy un fenómeno irreversible, han sido ampliamente rebasados.

En este sentido, es necesario generar las estrategias e instrumentos para que la planeación, coordinación y administración metropolitanas, se constituyan como mecanismos de gestión social y acción institucional, para decidir corresponsablemente sobre el ordenamiento del territorio, el desarrollo económico urbano, la gobernabilidad metropolitana y la sustentabilidad en sus jurisdicciones.

Las metrópolis enfrentan e implican problemas de una enorme complejidad institucional, que puede resumirse en los siguientes puntos:

- Pese a la preeminencia e importancia fundamental de las metrópolis para el desarrollo del país y la creciente generación y formación de una cultura metropolitana, no hay reconocimiento de éste fenómeno en nuestra Constitución Política; apenas se observa el reconocimiento de las “conurbaciones”, del todo insuficiente ante la realidad territorial, ambiental, económica, política y social del fenómeno; tampoco existe el reconocimiento de la necesidad de la coordinación inter-gubernamental e inter-institucional que le es inherente e indispensable a este fenómeno socio-espacial. No existe tampoco, el marco jurídico suficiente para atender este fenómeno, ni se cuenta con las normas, instituciones o políticas que permitan gobernarlas, planificarlas y ordenarlas integralmente, con visión de largo plazo y con la participación de los actores sociales, con justicia, eficiencia y sustentabilidad. Aún cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su Artículo 115 que los municipios deberán coordinarse y reconoce la figura de cooperación voluntaria, la ausencia de una política de planeación y desarrollo metropolitano conjunta entre los tres ámbitos de gobierno y la falta de los mecanismos y entes jurídicos que permitan materializar los planes y proyectos de impacto metropolitano y regional, ha provocado que estos territorios sufran de desequilibrios territoriales-ambientales y se afecte su desarrollo, con la consecuente pérdida de competitividad y caída en la calidad de vida de sus habitantes. Por ello, es necesario lograr que las entidades federativas (en el caso de metrópolis inter-estatales) y los municipios, elaboren, ejecuten y evalúen sus planes, a partir de lo que establece el plan de la totalidad metropolitana elaborado coordinada y concurrentemente entre ellos.
- No se cuenta con los instrumentos e instituciones que permitan la administración y coordinación metropolitana que garantice una eficiente, justa y equitativa gestión de estos territorios, atendiendo la coexistencia de diversos órdenes de gobierno como formas de organización política diferentes que obedecen a normatividades jurídicas distintas en un mismo ámbito socio-espacial.
- En los escasos intentos de colaboración para la gestión metropolitana, ha prevalecido el voluntarismo, se carece de reglas de intercambio y de compensación entre las partes, así como de los mecanismos o reglas que les den la vinculación y obligatoriedad necesaria.
- No todos los municipios de una zona metropolitana cuentan con la capacidad técnica para diagnosticar y pronosticar realidades socio-urbanas que permitan construir, adoptar o adaptar un modelo de desarrollo metropolitano, ni mucho menos, tienen la capacidad de tomar decisiones políticas que se traduzcan en actos específicos de gobierno con una visión integral metropolitana. La realidad es que muchos toman decisiones que llegan a atentar contra el todo metropolitano, e incluso contra el desarrollo de las regiones y del país, por falta de acuerdos y reglas de coordinación y concurrencia.
- La diversidad partidista de las autoridades estatales y municipales que comparten responsabilidades en el territorio metropolitano, se ha traducido en diferentes posiciones e intereses, que si bien pueden enriquecer la visión del desarrollo, en ocasiones son contradictorias y no consideran las necesidades del todo metropolitano.

- Las diferencias y asimetrías en la organización institucional de los gobiernos municipales, se traducen en obstáculos para una eficiente articulación intergubernamental y para el acceso equitativo de la población a los beneficios de la aglomeración metropolitana.
- No se cuenta con una estructura propia de información, planeación, ejecución y evaluación sobre la metrópoli, ni existen responsabilidades públicas específicas en esa materia. Nadie piensa, estudia o diseña específicamente para la metrópoli, porque nadie es realmente responsable de ello. Son las visiones y recursos de cada sector de cada gobierno involucrado, las que sustituyen la planeación de la metrópoli, al funcionar como simples agregados. El resultado no es una visión integrada, sino un amontonamiento de propuestas parciales y desestructuradas.
- No existen fuentes, instrumentos ni mecanismos de financiamiento, adecuados y suficientes, para responder a los requerimientos de recursos para llevar a cabo planes, programas y proyectos de índole metropolitana, especialmente para compensar los desequilibrios que se generan entre jurisdicciones (estados y municipios). Los recursos disponibles se encuentran pulverizados en las distintas entidades públicas federales, estatales y municipales, las que no tienen obligación de tener como prioridad el enfoque metropolitano ni coordinarse para atender de manera conjunta e integrada y con visión de largo alcance, los problemas que enfrentan las metrópolis. Los esfuerzos por crear fondos metropolitanos son apenas incipientes y no cuentan con bases jurídicas sólidas.
- Por la falta de estímulos que permitan a los municipios apreciar las ventajas de decidir y actuar desde perspectivas metropolitanas, persiste en algunos una visión localista y limitada, generando resistencias a integrar sus políticas y programas a favor de una visión metropolitana. Hay una defensa ante el temor que dichas políticas los hagan perder su autonomía a favor de una instancia superior.
- Los escasos organismos existentes de participación conjunta de los tres órdenes de gobierno enfrentan problemas estructurales, por tener un carácter apenas consultivo sin consecuencias en las acciones de transformación de estos territorios y porque la propia legislación limita a los organismos operadores de las zonas metropolitanas a actuar sólo en el ámbito de sus respectivas competencias.

Nuevas responsabilidades del Estado Mexicano.

Se requiere que el Estado Mexicano reconozca a escala constitucional la existencia de las regiones y las zonas metropolitanas como áreas de importancia estratégica para el desarrollo nacional, así como para posibilitar, con fundamento en la **fracción XXIX-C, del artículo 73 de nuestra Constitución Política**, que el Congreso de la Unión legisle en la materia.

Por ello, la Reforma Constitucional que hoy se somete a esta H. Cámara de ¿??, propone reformar el **párrafo tercero del artículo 27** de nuestra Carta Magna para establecer que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de 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 rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las 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, así como para la eficaz gestión y administración de las zonas metropolitanas.

Con base en esta Reforma Constitucional y con fundamento en el **artículo 73, fracción XXIX-C**, será posible emitir la legislación en donde se definan con precisión las responsabilidades y atribuciones entre los estados en materia metropolitana, incluyendo a la vivienda, es decir, qué corresponde a quién en los tres ámbitos de gobierno; de igual manera, será posible definir las cuestiones metropolitanas en atención a las necesidades de planeación y ordenación territorial y a la dotación de servicios públicos y equipamiento urbano, así como los temas habitacionales que hoy día, son una de las fuerzas más significativas que impulsan el crecimiento urbano.

Esta Iniciativa plantea también la reforma del **artículo 115** Constitucional, con el propósito de señalar la obligación de las autoridades estatales y municipales para participar en los procesos de planeación del desarrollo y ordenación del territorio, cuando formen parte de una zona metropolitana, así como para abrir la

posibilidad de crear entidades públicas cuyo objeto sea la planeación, ejecución y financiamiento de acciones, obras o servicios públicos en el ámbito que comprenda dicha zona metropolitana.

La Reforma establece asimismo, la orden a los poderes ejecutivos y legislativos de las entidades involucradas en una región o zona metropolitana, para que junto con los municipios respectivos, desarrollen los instrumentos de coordinación obligatoria, en los temas y materias que sean declarados como de interés metropolitano, destacando, por una parte, el Plan Metropolitano, al que deberán sujetarse los planes y programas locales y, por la otra, las nuevas estructuras institucionales capaces de garantizar la elaboración, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos metropolitanos, la generación de sistemas de información del todo metropolitano, el financiamiento de proyectos y acciones de prioridad para las metrópolis, todas ellas con clara visión de largo plazo, integradoras de los procesos económicos, sociales, territoriales y ambientales de las metrópolis y sus regiones y ampliamente participativas para que los actores sociales y los ciudadanos, se corresponsabilicen de las acciones y programas de transformación y mejoramiento metropolitano.

Los gobiernos tienen un papel fundamental en las cuestiones metropolitanas (que incluso pueden llegar a ser de liderazgo y dirección en la materia) como son, entre otras: las relativas a la planeación estatal y regional; el financiamiento y ejecución de acciones, obras, inversiones y servicios de infraestructura y equipamiento de todo tipo; la gestión de recursos tributarios y financieros para el desarrollo; la determinación, conducción y ejecución de políticas en materia de desarrollo económico, educativas, turísticas, agropecuarias, industriales, así como para el ordenamiento territorial y ambiental, por citar algunas; además de la conducción directa de una serie de programas y acciones de su competencia, que tienen profundas repercusiones en las áreas y regiones metropolitanas en el país.

Es cierto que los municipios tienen facultades importantes relacionadas con las metrópolis, pero la gestión y administración de las mismas no les es exclusiva ni es excluyente de los otros órdenes de gobierno. Por ello, debemos fortalecer a la gestión municipal y los procesos de descentralización, pero al tiempo también fortalecer los procesos que unifiquen visiones y le den sentido al desarrollo integral e integrado del estado con la participación reglada, responsable y expresa de los gobiernos estatales.

La propuesta de modificación al **artículo 116** tiene como propósito el posibilitar la celebración de convenios entre los poderes ejecutivos de las entidades federativas para intervenir y regular el fenómeno metropolitano. Es claro que los gobiernos de las entidades federativas deben tener un papel principal en la promoción del ordenamiento y gestión de las metrópolis.

El **artículo 122 se reforma en el inciso G. de su Base Quinta** para otorgar reconocimiento a la zona metropolitana del Valle de México, así como para incluir como temas de coordinación obligatoria a la planeación del desarrollo, de los usos del suelo y la vivienda, del ordenamiento ecológico del territorio, a la vialidad y al transporte; igualmente se obliga a suscribir convenios para la creación de Comisiones de Coordinación Metropolitana, previa aprobación de la declaratoria correspondiente por los Congresos Locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Congreso de la Unión.

El citado artículo se reforma también para señalar que la obligación de los gobiernos involucrados en las zonas metropolitanas de informar y rendir cuentas anualmente del cumplimiento de planes y programas, proyectos, acciones, inversiones, obras y servicios que brinden o ejecuten en el marco de la coordinación metropolitana.

Por lo anteriormente expuesto, honorable asamblea, y con fundamento en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos presentar a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa.

ADICIONA DIVERSOS ARTICULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

TEXTOS VIGENTES	TEXTOS PROPUESTOS	PROPUESTAS Y ADICIONES PROVENIENTES DE LOS FOROS REGIONALES
	<p>ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el párrafo quinto del artículo 4º; se reforma el párrafo tercero del artículo 27; se adicionan dos párrafos a la fracción III, inciso i) y se reforma y adiciona la fracción VI, del artículo 115; se modifica el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116; y se reforma y adiciona el inciso G, de la Base Quinta del Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue</p>	
	<p>ARTÍCULO 4o. ...</p>	
<p>Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo</p>	<p>Todas las personas tienen derecho a la ciudad, bajo principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social, igualmente tienen derecho a disfrutar de vivienda adecuada, accesible, segura, bien localizada en el entorno urbano y con la superficie que requiere cada hogar para cubrir sus necesidades de habitación. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tales objetivos.</p>	
	<p>ARTÍCULO 26. ...</p>	
<p>A... Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal</p>	<p>A. ... Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y participativa, tendrá visión integral y de largo plazo. Mediante la inclusión en las deliberaciones y decisiones para elaborar, ejecutar y evaluar los planes y programas de desarrollo de los diversos sectores sociales, se recogerán e incorporarán las aspiraciones y demandas de la sociedad al plan y los programas de desarrollo. Contendrá una perspectiva del desarrollo nacional y regional, que impulse el ordenamiento territorial productivo, igualitario y sustentable. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la</p>	

	Administración Pública Federal. B.	
	ARTÍCULO 27.- ...	
<p>La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de 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 rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las 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; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.</p>	<p>La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, preservando la función social de la propiedad en las ciudades y el medio rural, estableciendo los derechos y deberes de la propiedad urbana y rural, así como el de regular, en beneficio social, los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana y el ordenamiento de regiones, centros de población y zonas metropolitanas. En consecuencia, se dictarán las 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, de las regiones y de las zonas metropolitanas, así como para su eficaz ordenamiento, gestión y administración coordinada entre los ámbitos de gobierno donde estas se ubiquen; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y para que los centros de población, zonas metropolitanas y regiones sean ambientalmente sustentables; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.</p>	

	I. a XX.- ...	
	ARTÍCULO 73. ...	
	I. a XXIX-B	
XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.	XXIX-C. Para expedir la ley general 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, desarrollo urbano y metropolitano y vivienda, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo quinto del artículo 4º y párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.	
XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y Geográfica de interés nacional;	XXIX-D. 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 planeación del desarrollo nacional y regional económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;	
	ARTÍCULO 115. ...	
	I. y II.- ...	
	III. ...	
	a) a h) ...	
	i) ...	
Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo	En el caso de municipios cuyo territorio forme parte de una zona metropolitana, las autoridades municipales, en coordinación con las estatales, deberán crear de manera conjunta, coordinada y concurrente, entidades públicas cuyo objeto sea la planeación, financiamiento, ejecución, operación y evaluación integrada, de largo plazo y participativa, de planes, programas, proyectos, obras, funciones y servicios públicos y acciones para el ordenamiento territorial y el desarrollo sustentable en el	

cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.	espacio que comprenda dicha zona en los temas y materias metropolitanas.	
Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.	Las comunidades indígenas...	
	IV. ...	
	V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:	
	a) y b) ...	
c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;	c) Participar, en coordinación con el Gobierno Federal y el de las entidades federativas, en la formulación y aprobación de los planes regionales y metropolitanos, conforme a los cuales se dará la ordenación y regulación del desarrollo urbano en sus jurisdicciones territoriales. En los términos de la ley general de la materia, cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional o metropolitano deberán asegurar la participación de los municipios;	
	d) a i) ...	
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	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 deberán planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, con apego a la ley federal de la materia. Cuando tales conurbaciones formen zonas	

de la materia.	metropolitanas, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, deberán participar obligatoriamente y de manera conjunta, coordinada, responsable y concurrente, al proceso de planeación y ordenación de dichas zonas; bajo el principio de que el plan o programa de la zona metropolitana, prevalecerá sobre los respectivos de los municipios que comparten dicha zona, en cumplimiento del párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución. Para ese efecto deberán participar conjuntamente con la sociedad, en la creación de consejos, fondos, observatorios e institutos de planeación metropolitanos, que tendrán un enfoque integral y de largo plazo y se encargarán de la planeación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos metropolitanos, en los términos de la ley general de la materia. Asimismo, deberán crear las entidades públicas a que alude el penúltimo párrafo del inciso i), de la fracción III. de este artículo.	
	VII. a X.- ...	
	ARTÍCULO 116. ...	
	I. a VI. ...	
<p>VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.</p> <p>Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.</p>	<p>VII. La Federación y las entidades federativas, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.</p> <p>Las entidades federativas estarán facultadas para celebrar esos convenios entre si o con sus Municipios, a efecto de que asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior. Para tal efecto, deberán convenir los elementos necesarios para planear e impulsar las inversiones, acciones, obras o servicios para el desarrollo de las regiones y las zonas metropolitanas.</p>	
	ARTÍCULO 122. ...	

	A. y B.- ...	
	C. ...	
	BASE QUINTA.- ...	
	D. a F.- ...	
<p>G) Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.</p> <p>Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.</p> <p>A través de las comisiones se establecerán:</p> <p>a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;</p>	<p>Se reserva este artículo porque está en discusión la REFORMA POLÍTICA DEL DF. En todo caso, su reforma seguirá los mismos principios que las propuestas para las entidades federativas.</p>	

<p>b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y</p> <p>c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.</p>		
	TRANSITORIOS	
	PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.	
	SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir las modificaciones conducentes a la Ley General de Asentamientos Humanos para que incorpore y articule los temas en materia de derecho a la ciudad y la vivienda, así como para el desarrollo metropolitano, en los términos de este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. Igualmente, expedirá las modificaciones en materia de planeación nacional y regional, así como del resto de la legislación que resulte necesario a fin de garantizar congruencia en el sistema normativo federal.	
	TERCERO. El Ejecutivo Federal promoverá con los gobiernos de las Entidades Federativas la adecuación a sus marcos normativos para que se ajusten a las reformas aprobadas. Igualmente promoverá con los gobiernos de las Entidades Federativas y los municipios involucrados, los estudios para delimitar las zonas metropolitanas, así como para expedir las declaratorias y demás mecanismos que permitan su adecuada planeación, gestión y administración.	
	SALÓN DE SESIONES DE LA CÁMARA DE _____ MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, A __ DE _____ DE 2010	

