13 DIC 2017 SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE DESARROLLO URBANO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE COORDINACIÓN Y GOBERNANZA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

SEN. ERNESTO CORDERO ARROYO
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
SENADO DE LA REPÚBLICA
P R E S E N T E.

El suscrito senador Mario Delgado Carrillo con fundamento en el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; el numeral 1 y 2 del artículo 276 del reglamento del Senado de la República, con el debido respeto, someto a la consideración de esta Soberanía la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO,** en razón de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. La realidad metropolitana de México

De acuerdo con la OCDE, para el año 2010 el 78% de la población mexicana se encontraba viviendo en ciudades.[1] En las dos últimas décadas, en México las áreas metropolitanas de tamaño medio crecieron en un 60% en promedio.

En 2010, las autoridades federales mexicanas habían identificado 59 zonas metropolitanas (tres más que las identificadas en 2005). La población que reside en ellas asciende a 63.8 millones de personas, lo que representa 56.8 por ciento de la población nacional. De éstas, once zonas sobrepasan el millón de habitantes (dos más que en 2005).[2]

No.	Las zonas metropolitanas actuales	Entidades federativas
Zonas metropolitanas definidas a partir de una conurbación intermunicipal o interestatal		
1.	ZM de Aguascalientes	Aguascalientes
2.	ZM de La Laguna	Coahuila de Zaragoza-

[1] Cfr. OECD Urban Policy Reviews: Mexico 2015. Transforming Urban Policy and Housing Finance
[2] *Cfr.* Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010. Disponible en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_zonas_metropolitanas_2010_Capitulos_I_a_IV

No.	Las zonas metropolitanas actuales	Entidades federativas
		Durango
3.	ZM de Saltillo	Coahuila de Zaragoza
4.	ZM de Monclova-Frontera	Coahuila de Zaragoza
5.	ZM de Piedras Negras	Coahuila de Zaragoza
6.	ZM de Colima-Villa de Álvarez	Colima
7.	ZM de Tecomán	Colima
8.	ZM de Tuxtla Gutiérrez	Chiapas
9.	ZM del Valle de México	Ciudad de México-Hidalgo-México
10.	ZM de San Francisco del Rincón	Guanajuato
11.	ZM de Moroleón-Uriangato	Guanajuato
12.	ZM de Pachuca	Hidalgo
13.	ZM de Tulancingo	Hidalgo
14.	ZM de Guadalajara	Jalisco
15.	ZM de Puerto Vallarta	Jalisco-Nayarit
16.	ZM de Ocotlán	Jalisco
17.	ZM de Toluca	México
18.	ZM de Morelia	Michoacán de Ocampo
19.	ZM de Zamora-Jacona	Michoacán de Ocampo
20.	ZM de La Piedad-Pénjamo	Guanajuato-Michoacán de Ocampo
21.	ZM de Cuernavaca	Morelos
22.	ZM de Cuautla	Morelos
23.	ZM de Tepic	Nayarit
24.	ZM de Monterrey	Nuevo León
25.	ZM de Oaxaca	Oaxaca
26.	ZM de Tehuantepec	Oaxaca
27.	ZM de Puebla-Tlaxcala	Puebla-Tlaxcala
28.	ZM de Tehuacán	Puebla
29.	ZM de Querétaro	Querétaro
30.	ZM de San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez	San Luis Potosí
31.	ZM de Rioverde-Ciudad Fernández	San Luis Potosí
32.	ZM de Villahermosa	Tabasco
33.	ZM de Tampico	Tamaulipas-Veracruz de Ignacio de la Llave
34.	ZM de Tlaxcala-Apizaco	Tlaxcala
35.	ZM de Veracruz	Veracruz de Ignacio de la Llave
36.	ZM de Xalapa	Veracruz de Ignacio de la Llave
37.	ZM de Poza Rica	Veracruz de Ignacio de la

No.	Las zonas metropolitanas actuales	Entidades federativas
		Llave
38.	ZM de Orizaba	Veracruz de Ignacio de la Llave
39.	ZM de Minatitlán	Veracruz de Ignacio de la Llave
40.	ZM de Coatzacoalcos	Veracruz de Ignacio de la Llave
41.	ZM de Córdoba	Veracruz de Ignacio de la Llave
42.	ZM de Acayucan	Veracruz de Ignacio de la Llave
43.	ZM de Mérida	Yucatán
44.	ZM de Zacatecas-Guadalupe	Zacatecas
45.	ZM de Tianguistenco	México
46.	ZM de Teziutlán	Puebla
Zonas metropolitanas definidas con base en criterios estadísticos y geográficos		
47.	ZM de Tijuana	Baja California
48.	ZM de Chihuahua	Chihuahua
49.	ZM de Tula	Hidalgo
50.	ZM de Reynosa-Río Bravo	Tamaulipas
Zonas metropolitanas definidas por tamaño		
51.	ZM de Juárez	Chihuahua
52.	ZM de León	Guanajuato
Zonas metropolitanas definidas con base en criterios de planeación y política urbana		
53.	ZM de Mexicali	Baja California
54.	ZM de Acapulco	Guerrero
55.	ZM de Cancún	Quintana Roo
56.	ZM de Guaymas	Sonora
57.	ZM de Matamoros	Tamaulipas
58.	M de Nuevo Laredo	Tamaulipas
59.	ZM de Celaya	Guanajuato

"El término "zona metropolitana" surgió en la primera mitad del siglo XX, debido a la necesidad de identificar una urbe de gran tamaño, donde el término ciudad era

demasiado general para abarcar una realidad urbana compleja y donde existían interacciones más extensas en términos territoriales."[3]

En términos generales, para las autoridades federales, el fenómeno metropolitano conjuga cuatro elementos:

a) Un componente de tipo demográfico, que se expresa en un gran volumen de población y de movimientos intra-metropolitanos de tipo centro-periferia;
b) El mercado de trabajo, expresado por el perfil económico y del empleo, y su ubicación sectorial en el territorio;
c) La conformación espacial, determinada por la expansión urbana; y
d) La delimitación político-administrativa, en función de los gobiernos locales que involucra.[4]

Para entender el fenómeno metropolitano hay que tener en cuenta que "Uno de los aspectos de mayor relevancia es la formación de grandes ciudades cuyas dimensiones demográficas, geográficas y funcionales desbordan los límites político-administrativos del territorio sobre el que se expanden, dando lugar así a la formación de zonas metropolitanas."[5]

Las zonas metropolitanas, como se puede notar, se dan en un contexto urbano, e incorporan a las ciudades, pero no las agotan porque hay ciudades que no pertenecen a zonas metropolitanas y porque hay zonas y ciudades que se incorporarían pronto al fenómeno metropolitano. Pero el hecho es que hay que reconocer que la población urbana es eminentemente metropolitana en México. Sin embargo, dada la tendencia demográfica actual, tenemos que estar pendientes a la reformulación ciudades/zonas metropolitanas a partir del fenómeno de concentración de la población del que da buena cuenta la Organización para las Naciones Unidas. Para darnos una idea de lo anterior, consideremos que entre 1950 y 2010, la población mundial aumento 2.7 veces, mientras que la población en ciudades que cuentan con más de un millón de habitantes lo hicieron 7.5 veces.[6]

México no se escapa a esta dinámica. Para 2020 se calcula que las once zonas metropolitanas más grandes, superen cada una 1 millón de habitantes.

2. ¿Cómo ha sido la evolución del fenómeno metropolitano?

El fenómeno metropolitano toma consistencia en el México del siglo XX, sin que se le diera importancia histórica, ni institucional. Fue con la legislación de asentamientos humanos de los años setenta cuando comienza a hacerse evidente e incipiente el fenómeno metropolitano en el espacio y discurso gubernamental.

---

[3] Ibídem, p. 19.
[4] Ibídem, p. 13.
[5] Ibídem, p. 13.
[6] Ibídem, p. 12.

En 1960 se habían identificado 12 zonas metropolitanas con 9 millones de personas, una cuarta parte de la población mexicana. En 1986 se delimitaron 26 zonas metropolitanas, con más de 26 millones de personas, lo que representaba a 4 de cada 10 mexicanos. Para 1990, se delimitaron 37 zonas metropolitanas, con 31.5 millones de personas viviendo en ellas y con el 38.8% de la población nacional. Para 2004, se identificaron 55 zonas metropolitanas con 51.5 millones de personas, es decir, 52.8% de la población total.

Los estudios identifican que entre 2000 y 2010, el crecimiento de las zonas metropolitanas en México ha sido dispar. Mientras la densificación de las zonas céntricas se ha reducido en promedio un 7.5%, las zonas periféricas –que se localizan a cuando menos 10 km del centro- ha tenido un crecimiento del 6.8%.[7] Por ejemplo, el crecimiento de vivienda en la mayoría de las zonas metropolitanas de México, se ha dado con mayor énfasis en sus periferias.

Otro dato relevador es el contraste que hay entre movilidad pública y privada, pues el 70% de los registros de vehículos en el país provienen de las zonas metropolitanas, lo cual complica la movilidad por el crecimiento desordenado, concentrado y contaminante. En contraste, el trasporte público es deficiente, nada confiable y no está atendiendo las necesidades de los habitantes.

¿Cómo llegamos a tal nivel de concentración metropolitana sin que haya habido un esfuerzo institucional por acompañarlo, ya no se diga de entenderlo?

Una explicación puede encontrarse en la propia normatividad, que ha negado y niega esa realidad. La Constitución Federal no contemplaba el fenómeno metropolitano sino hasta la Reforma Política de la Ciudad de México, en la que se estableció el mandato para la emisión de la ley que se propone.

Como vimos, millones de mexicanos viven una realidad metropolitana. Sin embargo, el régimen constitucional había omitido considerar la existencia de este fenómeno. Esta situación ha provocado obstáculos constitucionales para atender el fenómeno para dotar de facultades a autoridades metropolitanas que promuevan la integración de las zonas, una prestación de servicios de calidad en todo su territorio y la planeación del desarrollo.

Al respecto, en 1976 se emitieron seis declaratorias de conurbación para las zonas metropolitanas del Valle de México, Puebla–Tlaxcala, Tampico, Orizaba, Monterrey y La Laguna.[8] La incorporación en la ley mencionada del concepto de conurbación fue importante desde el punto de vista físico y poblacional, porque permitió reconocer tanto el fenómeno metropolitano como el de la conurbación,

---

[7] Ibídem, p. 19.

[8] *Cfr.* Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010. Op. cit. pp. 16 y s

solo que desde el mero legalismo y no desde un aspecto funcional y de gobernabilidad.

Tenemos que remontarnos hasta la primera del siglo XX para advertir el comienzo de una estrategia reactiva que intentaba atender las problemáticas de las zonas metropolitanas con recursos presupuestales federales, a pesar de que los fenómenos metropolitanos son por definición locales y regionales. Son los fondos metropolitanos los que permitieron desde 2006 contar con recursos federales vía subsidios para atender las problemáticas de vialidad, transporte, medio ambiente y seguridad en las zonas metropolitanas. "Este instrumento surgió de la necesidad de solucionar los problemas relacionados con el crecimiento de las zonas metropolitanas, cuyo antecedente se encuentra en los mecanismos de coordinación bilateral entre el Distrito Federal y el Estado de México, en 1998."[9]

Alicia Ziccardi da cuenta que desde 1998 se crea la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana en el Valle de México, pionera en el tema, cuyos antecedentes se remontan a 1994 con las comisiones de agua y drenaje, transporte y vialidad y seguridad pública y procuración de justicia. De hecho, los antecedentes datan desde 1996 con la constitución de la Comisión Ambiental Metropolitana y que en 2013 se transformó en la Comisión Ambiental de la Megalópolis.

Cabe recordar que a las zonas metropolitanas del país se les han venido asignando anualmente recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación con la finalidad de apoyar, principalmente, las acciones de infraestructura de esas zonas. Los recursos federales tienen la naturaleza de subsidios por lo que se les aplica las normas de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Cada zona metropolitana tiene una forma de organización que se establece en las reglas de operación que aprueba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El 28 de marzo de 2008 se publicaron las reglas origen en las que se estableció que el órgano rector de los Fondos Metropolitanos es el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, que será un órgano colegiado que tendrá por objeto definir los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de cada Zona metropolitana.

Las reglas del Fondo Metropolitano establecen que para la administración de los recursos se depende de un fondo (fideicomiso de administración e inversión). Por ejemplo, en la Zona Metropolitana del Valle de México, se constituyó el Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México.

En el caso de las zonas metropolitanas que incluyan a más de una Entidad federativa, cada una de ellas deberá reportar lo correspondiente a los recursos

[9] Ibídem, p. 17.

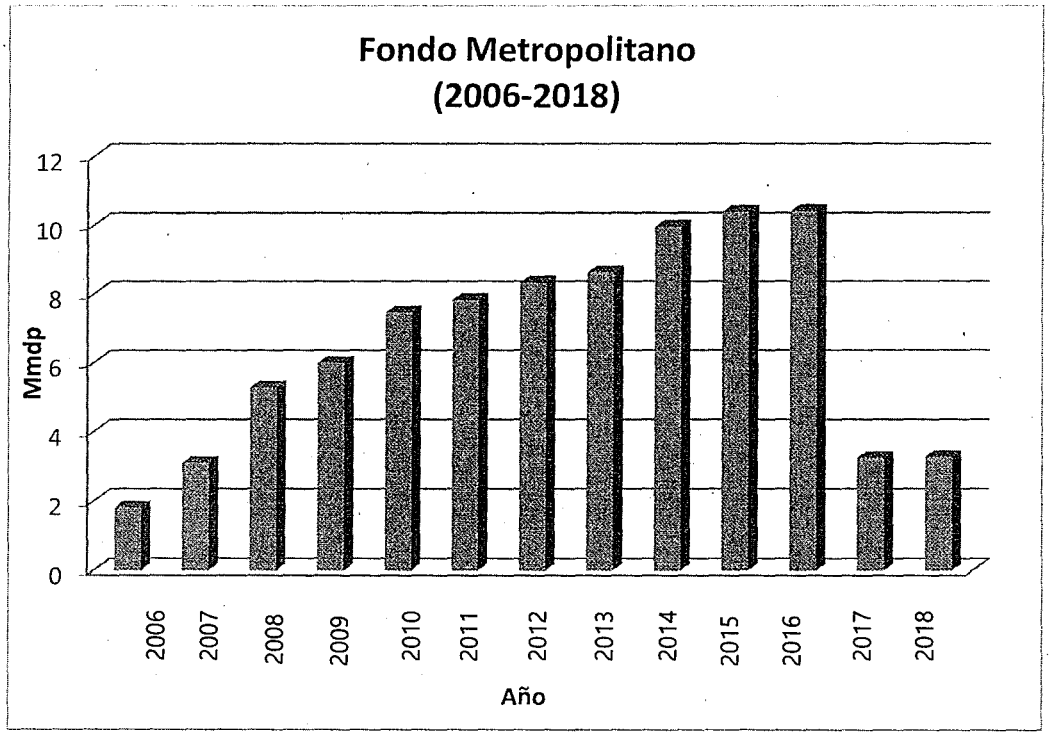
que haya ejercido en la ejecución de cada estudio, plan, evaluación, programa, proyecto, acción, obra de infraestructura y su equipamiento, según corresponda.

Sin embargo, aun hoy los fondos metropolitanos, a más de una década de su creación, siguen siendo instrumentos insuficientes para alcanzar el objetivo planteado. Lo anterior, debido principalmente a que no cuentan con una institucionalidad fuerte (son comisiones sin facultades suficientes) y una adecuada gobernanza (no cuentan con reglas estándar para actuar como autoridad).

3. A casi 10 años de los fondos metropolitanos

En 2006, año en que se programó por primera vez el Fondo Metropolitano, se ejercieron $1,814,163.65 pesos. En 2010 el monto ejercido fue de $7,455,258,931.85 pesos. Para 2015, ese monto fue de $10,381,034,782.33 pesos. con una variación real anual en el periodo 2006-2015 de 12% en promedio. Para el ejercicio fiscal 2016, se programaron $10,400,284,715 pesos.

Sin embargo, para el año 2017 los fondos metropolitanos sufrieron un duro recorte; se programaron en el presupuesto $3,240,170,830 pesos, cifra similar a los $3,268,695,777 pesos aprobados en el presupuesto para 2018.



Al analizar los resultados de las evaluaciones de los fondos metropolitanos, se ha señalado que sus recursos sirven para financiar obras hidráulicas y de vialidad.

Cuando se ejecutan los planes y programas y presupuestos metropolitanos se presentan los siguientes problemas:

- Falta de conceptualización del problema metropolitano.
- Desviación de los objetivos de desarrollo metropolitano.
- La atención de los problemas es aislado y no contiene una visión de largo plazo.
- No incentiva la participación de todos los actores públicos, sociales y privados relevantes para la toma de decisiones.
- La operación del fondo metropolitano es anual, cuando los proyectos tienen carácter plurianual.
- Los plazos para la transferencia de los recursos son ineficientes, además que los gobiernos locales tienen que operar la normatividad local y federal a la vez.
- La información que se genera no es sistemática, por lo que se dificultan las mejoras y la evaluación permanente.[10]

En ese sentido, se han propuesto las siguientes medidas:

- Reestructuración de las reglas de operación del Fondo Metropolitano.
- Delimitación y reconocimiento de las zonas metropolitanas (intermunicipales e Interestatales).
- Participación de gobiernos locales y ciudadanos.
- Recuperar y fortalecer las estructuras de coordinación y planeación locales.
- Desarrollar un capítulo aparte para determinar particularidades relacionadas con el Valle de México.
- Vincular la planeación metropolitana con la cartera de proyectos.
- Ejecución de proyectos realmente metropolitanos y con recursos concursables.
- Relación (del orden de) 2:1 entre prioridades y segundas prioridades.
- Definición y reestructuración de las estructuras institucionales que deberían participar en los procesos de toma de decisión.
- Programación de recursos pre-establecida y multianual.
- Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.
- Flexibilización de los requisitos de operación del Fondo Metropolitano para que pueda ajustarse a los procesos locales.

De hecho, el ciclo presupuestario anual y la diferencia de normatividad presupuestal afecta la dinámica de los fondos metropolitanos para prestar mejores servicios públicos, pues los recursos que aporta el gobierno federal no se pueden

[10] Cfr. EVALUACIÓN DEL FONDO METROPOLITANO 2006-2009. Disponible en http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/evaluacion/evaluaciones_destacadas/general/evaluacion_fondo_met.pdf

destinar a gasto corriente; por ello, la ejecución de los recursos en infraestructura y obra pública de largo plazo lleva a contradicciones de operación tanto por la característica del recurso y los proyectos que son, plurianuales, como por el ciclo financiero, que es de corto plazo y anual.

Esta inconsistencia tiene que ser revisada a profundidad para contar con presupuestos en los fondos metropolitanos que trasciendan la lógica anual del presupuesto, los ciclos políticos electorales y la dinámica de la inversión pública en México bastante precaria en los últimos años.

4. Tenemos que vivir mejor en las zonas metropolitanas

En las zonas metropolitanas viven 57 de cada 100 mexicanos. Por ello, lo que pase a las zonas metropolitanas es fundamental para el rumbo del país.

La OCDE enfatiza que si bien en los últimos años las áreas metropolitanas mexicanas y sus ciudades han avanzado para ir proporcionando mejores servicios y una mejor calidad de vida a sus habitantes, uno de los problemas que enfrentan es su baja productividad comparada con otras áreas metropolitanas de la misma OCDE y, en especial, debido a la última crisis económica, ha habido una baja en la productividad en muchos sectores, principalmente en el sector laboral.

Esto es preocupante porque en las zonas metropolitanas es donde se debería potenciar la competencia, la productividad y el crecimiento económico que requiere el país.

Para la OCDE muchas de las zonas metropolitanas de México se caracterizan por altos niveles de inseguridad, contaminación, inadecuada distribución de agua potable y el mal manejo de los residuos. Por raro que pudiera parecer, en las ciudades muchas muertes aún se deben a la contaminación del aire. En adición, la satisfacción con los servicios hidráulicos mexicanos está por debajo de los niveles de la OCDE, pues 68% de los mexicanos están satisfechos con el servicio del agua contra un 84% promedio en la organización internacional.

¿Por qué las ciudades mexicanas no han crecido a su potencial? Dice la OCDE que es por varios obstáculos estructurales, entre los que se encuentran la informalidad laboral, las barreras institucionales para hacer negocios, y los bajos niveles de educación, innovación e inversión pública. Además, la organización internacional señala, que las áreas metropolitanas mexicanas fallan, a diferencia de sus pares en otros lados del mundo, porque no proveen un ambiente que conecte a sus habitantes con las oportunidades económicas y la infraestructura urbana y social, que permita multiplicar los beneficios de las aglomeraciones en ciudades, es decir, no están haciendo lo necesario para que la urbanización se trasforme en desarrollo económico.

En México, al contrario de la ruta donde la urbanización y la concentración permiten un mejor acceso, distribución y disfrute de los bienes, en nuestro caso nos hemos alejado de la meta de ofrecer a los habitantes facilidad para llegar a sus trabajos y a recibir buenos servicios, resultando en una pérdida de la productividad, congestión citadina y reducción del bienestar en general.

La OCDE enfatiza cinco estrategias para que en las ciudades se pueda vivir mejor, entre las que se encuentra mejorar sustancialmente la capacidad institucional para la planeación y el desarrollo urbano.

En ese aspecto, menciona que mientras la capacidad institucional en materia urbana de los municipios se mantenga como en la actualidad hay muy poco por hacer, ante el evidente desfase entre capacidades y responsabilidades institucionales (el municipio mexicano es el arquetipo). Para ello, se requiere fortalecer las capacidades institucionales de los municipios al mismo tiempo que se trabaja fuertemente en el ámbito metropolitano.

Para mejorar el modelo urbano mexicano, dice la OCDE, se requiere abandonar el modelo de actuación basado en la estrategia de ensayo y error y de corto plazo y en su lugar apostar por una mejor planeación, mediante una lógica de actuación pública de largo plazo.

Para mejorar la gestión urbana en las ciudades y áreas metropolitanas es necesario evitar la fragmentación y terminar con los esfuerzos duplicados, fortalecer la colaboración gubernamental, desarrollar gobiernos con carácter metropolitano y fortalecer a los municipios. En ese escenario, la coordinación en la prestación de servicios como transporte, agua y manejo de residuos es vital, en adición a la propia planeación urbana. Pero lo más importante es, fortalecer seriamente al municipio, quien es el gran perdedor en el modelo de federalismo mexicano.

Pronto tendremos que hacer algo fundante para que resurja el municipio mexicano, una institución histórica.

Por el momento, tenemos el reto de encarar un proyecto de magnitud que requiere, además de desarrollar gobiernos metropolitanos, un importante esfuerzo por obtener los recursos fiscales para administrar con eficiencia los asuntos metropolitanos y volverlos sostenibles en el largo plazo. Ello supone un esfuerzo serio considerando que hoy los gobiernos locales solo generan el 9% del total de los ingresos públicos en el país, y que la financiación de los temas metropolitanos y urbanos requiere un diseño fiscal que mejore esta condición para potenciar los recursos fiscales de los municipios, y que al mismo tiempo distribuya de mejor manera los recursos mediante transferencias fiscales, mejore el acceso al crédito público, fortalezca las asociaciones públicas y privadas para alcanzar los objetivos de desarrollo nacional y regional y, en última instancia, permita que los órganos

metropolitanos ser autofinanciables, como lo deberían ser los organismos públicos metropolitanos de agua y de trasporte, por tomar dos ejemplos.

5. Ciudad, gobiernos metropolitanos y nueva ciudadanía

Tres factores principales convergen cuando se analiza la evolución de las zonas metropolitanas: la creciente territorialización, las inconsistencias de la gestión pública y la fragmentación de esfuerzos. A ello, se suma el hecho los impactos del cambio climático, el crecimiento incontrolado de las zonas urbanas y la proliferación de viviendas en las áreas periféricas de las zonas metropolitanas.

Pero también es importante observar tres ambigüedades en las que conviven las zonas metropolitanas y que limitan su potencial para brindar mejores condiciones de vida a sus habitantes urbanos:

Ambigüedad institucional

Una de las ambigüedades es de carácter institucional. Mientras seguían creciendo las zonas metropolitanas, el crecimiento funcional del gobierno se detuvo, se pausó. Es decir, hubo un crecimiento inercial e incontrolado de las zonas metropolitanas que no se acompañó del funcionamiento eficaz de las instituciones de gobierno –municipios principalmente- y de la gobernabilidad para prestar adecuadamente los servicios públicos que le son inherentes, como movilidad, agua, transporte, residuos sólidos, principalmente.

Es aquí donde se muestra con mayor claridad la desconexión entre la gobernabilidad y las metrópolis en el país. Las mayores necesidades de la población por mejores servicios en los espacios urbanos territoriales de hecho (megalópolis, zonas conurbadas, zonas metropolitanas, aglomeraciones) han rebasado la esfera administrativa de derecho y los recursos públicos disponibles. Esta situación ha expuesto la incapacidad de los gobiernos para ser eficientes dentro de las fronteras administrativas de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.[11]

Hay que recordar que las comisiones de conurbación y los consejos metropolitanos han tenido misiones articuladoras, consensuales, técnicas, pero no una función administrativa plena. De hecho, se han mostrado ineficaces por la ambigüedad con la que operan, la vaguedad de las responsabilidades, y la diferente capacidad que tienen para aplicar los recursos de inversión.

---

[11] *Cfr.* RAMÍREZ SAIZ, Juan Manuel. Gobernabilidad y Ciudadanía Política en las áreas metropolitanas. Espiral, estudios sobre Estado y Sociedad. Vol. V. no. 16. Septiembre-diciembre de 1999. Disponible en http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/espiral/espiralpdf/Espiral16/183-221.pdf

El reconocimiento desde 2006 de las zonas metropolitanas para recibir recursos públicos federales, la creación de la SEDATU en 2013 y la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, son pasos importantes para articular las políticas de urbanización en México; pero lo cierto es que este paso emprendido requiere la revisión exhaustiva de la normatividad que regula los asuntos metropolitanos, para mejorar sustancialmente.

Ambigüedad normativa

La ausencia del reconocimiento de la zona metropolitana como una entidad en sí misma a nivel constitucional, representa el mayor obstáculo. Aunque ha habido esfuerzos por incrementar el nivel de legislación en la materia aún estamos lejos de resolver el problema, mientras no se reconozca en la Constitución que los límites territoriales y las facultades organizadas y distribuidas entre Federación, Entidad Federativa y Municipios, en muchos casos no responden a la realidad metropolitana que se vive en el país.

Al aspecto metropolitano no se reconoce ni constitucional ni legalmente el peso que tiene, carece de regulación suficiente para alcanzar la gobernabilidad requerida -buen gobierno-, en adición a que han desbordado las divisiones políticas y territoriales tradicionales.

En la actualidad la dimensión de las zonas metropolitanas es mínima y residual en el sistema jurídico mexicano. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos únicamente el artículo 122 constitucional, que es el fundamento para la emisión de la ley que se propone.

Por otra parte, el concepto de ciudades, que está aparejado con el de zonas metropolitanas, tampoco existe en nuestra Constitución, salvo cuando se hace mención a la Ciudad de México. Lo anterior, a pesar de que el concepto de ciudadanos, vinculado con los derechos políticos electorales, se menciona varias ocasiones y depende estratégicamente del concepto de ciudad.

Con la emisión de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se avanzó con medidas para promover la gestión metropolitana, sin embargo, la limitación constitucional existente los alcances de las normas son insuficientes.

Ambigüedad en los fines

Hoy es ineludible comprender que las zonas metropolitanas desbordan el ámbito político-administrativo clásico (territorialidad) y se colocan de lleno en una esfera económica y social, donde la competitividad y la cohesión social permiten mejorar la calidad de vida (bienestar). Pero el hecho que lo desborde, no quiere decir que lo subroguen, sino que se complementen, que convivan armoniosamente en un régimen jurídico plural, dinámico y concurrente. Para Alicia Ziccardi "Las zonas

metropolitanas en general tienden a registrar una menor desigualdad económica que el promedio nacional municipal y, por tanto, en estos espacios urbanos es donde existen las mejores condiciones para alcanzar una mayor competitividad urbana y una mayor cohesión social."[12] Esto es, de acuerdo con los expertos, las zonas metropolitanas son espacios donde la competitividad y una mayor cohesión social pueden ser factores para un mejor nivel de vida.

Sin embargo, el tratamiento legal es ambiguo por su finalidad ya que a las zonas metropolitanas se les reconoce una cierta dominancia y la necesidad de su ordenación, al mismo tiempo que se plantea la descongestión de las mismas. Impulsarlas a la vez que se les quiere contener. Esto no es posible.

Por otra parte, con normalidad la ciudadanía se observa como un concepto político, más que como uno social, y como un concepto nacional, más que como un concepto local o comunitario. Es necesario cambiar esto.

Debemos apostar por una ciudadanía que surge desde lo regional o metropolitano, desde las ciudades y contar con una ciudadanía que no se define únicamente por lo político- electoral, sino por la capacidad de trabajar con el gobierno por la mejor prestación de servicios públicos. Además, que trabajen con eficiencia y eficiencia en la gestión pública, en la realidad urbana actual, que coopere y no compita con los tres órdenes de gobierno, con base en el federalismo, los mecanismos de coordinación y una mirada a la dinámica poblacional y demográfica del siglo XXI.

6. Las propuestas

Derivado de la Reforma Política de la Ciudad de México publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, se estableció en el apartado C del artículo 122 Constitucional el mandato para el Congreso de la Unión de emitir una legislación para establecer los mecanismos de coordinación en la Zona Metropolitana del Valle de México, así como las bases para la organización y el funcionamiento de su Consejo de Desarrollo Metropolitano.

Con la propuesta que se presenta, se busca cumplir con este mandato, debido a que de acuerdo con las disposiciones transitorias de la Reforma, esta legislación debe entrar en vigor con el inicio de la vigencia de la Constitución de la Ciudad de México. Lo que ocurrirá en Septiembre de 2018.

La propuesta que se presenta se basa en las directrices marcadas por la Declaración de Quito (2016) de ONU-Habitat III.

[12] XX Seminario de Economía Urbana y Regional Ciudades y regiones en un proyecto de Nación crecimiento económico nacional 21 -24 de junio 2010 Competitividad urbana y cohesión social. Alicia Ziccardi PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD – UNAM.

Establece una estructura amplia e incluyente de gobernanza para la toma de decisiones en el Consejo de Desarrollo Metropolitano de la Zona. Al tiempo que garantiza la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Asimismo, respeta el ámbito de atribuciones de todos los órdenes de gobierno, al tiempo que establece un fuerte impulso para la integración de los servicios públicos en la Zona o en regiones de la misma. Esto con el objetivo de aprovechar las ventajas que representan las economías de escala y asegurar un estándar de calidad adecuado en toda la zona. Con ello se busca equilibrar las condiciones de desigualdad en el acceso a servicios públicos básicos que se observan en la Zona Metropolitana.

Se establecen el marco de los procedimientos para la elaboración del Plan de Desarrollo de la Zona, como un instrumento técnico de largo plazo para su desarrollo. Se propone que en virtud de la importancia de tener un instrumento sólido y con legitimidad para el desarrollo de largo plazo, se someta a aprobación de los Congresos de las entidades federativas involucradas.

Derivado del Plan, se propone la elaboración de un Programa en el que se establezcan las acciones y términos para la implementación del éste. El programa deberá ser ratificado por el Pleno del Consejo de Desarrollo, y los proyectos específicos que de él deriven, serán financiados por el Fondo de Metropolitano del Valle de México.

Asimismo, se plantean una serie de reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, reconocer especialidad de la Ley que se propone en materia de desarrollo y gobernanza metropolitana del Valle de México. Los cambios propuestos son los siguientes:

DICE	DEBE DECIR
Capítulo Quinto Programas Metropolitanos y de Zonas Conurbadas	Capítulo Quinto Programas Metropolitanos y de Zonas Conurbadas
Artículo 31. Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales ~~o demarcaciones territoriales~~ de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas **y** los municipios ~~o las Demarcaciones Territoriales~~	Artículo 31. Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas **y** los municipios respectiv**os**, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán

respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta Ley, y constituirán una Zona Metropolitana o conurbada interestatal.	de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta Ley, y constituirán una Zona Metropolitana o conurbada interestatal.
(Se adiciona)	**Respecto del presente capítulo, para el caso de las entidades federativas, municipios y Demarcaciones Territoriales integradas a la Zona Metropolitana del Valle de México, por medio de la declaración respectiva, será aplicable lo dispuesto en la Ley de Coordinación y Gobernanza Metropolitana del Valle de México.**
Artículo 32. La Federación, las entidades federativas y los municipios ~~y las Demarcaciones Territoriales~~ deberán convenir la delimitación y constitución de una Zona Metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más Centros de Población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas. En las zonas metropolitanas interestatales y conurbaciones interestatales se constituirá una	Artículo 32. La Federación, las entidades federativas y los municipios deberán convenir la delimitación y constitución de una Zona Metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más Centros de Población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas. En las zonas metropolitanas interestatales y conurbaciones interestatales se constituirá una comisión de ordenamiento, que tendrá

comisión de ordenamiento, que tendrá carácter permanente y será integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada municipio que lo integre, así como un representante de la Secretaría quien lo presidirá; funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado. Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la Zona Metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionará y evaluará su cumplimiento.	carácter permanente y será integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada municipio que lo integre, así como un representante de la Secretaría quien lo presidirá; funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado. Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la Zona Metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionará y evaluará su cumplimiento.
Capítulo Sexto Gobernanza metropolitana Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad. La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:	Capítulo Sexto Gobernanza metropolitana Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad. La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:

I. Una comisión de ordenamiento metropolitano o de Conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas **y** los municipios ~~**y las Demarcaciones Territoriales**~~ de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta Ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta Comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;	I. Una comisión de ordenamiento metropolitano o de Conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas **y** los municipios ~~**y las Demarcaciones Territoriales**~~ de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta Ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta Comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;
II. a la V. ..	II. a la V. ..
(Se adiciona)	**Respecto del presente capítulo, para el caso de las entidades federativas, municipios y Demarcaciones Territoriales integradas a la Zona Metropolitana del Valle de México, por medio de la declaración respectiva, será aplicable lo dispuesto en la Ley de Coordinación y Gobernanza Metropolitana del Valle de México.**

Artículo 37. Los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, deberán tener: I. a la XIII. ... Adicionalmente, los municipios ~~y, en su caso, las Demarcaciones Territoriales,~~ podrán formular y aprobar programas parciales que establecerán el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano establecidos en esta Ley.	Artículo 37. Los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, deberán tener: I. a la XIII. ... Adicionalmente, los municipios podrán formular y aprobar programas parciales que establecerán el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano establecidos en esta Ley.
Artículo 38. Una vez aprobados los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, los municipios ~~y las Demarcaciones Territoriales respectivas~~, en el ámbito de sus jurisdicciones, tendrán el plazo de un año para expedir o adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano y los correspondientes a los Centros de Población involucrados, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana o conurbación correspondiente.	Artículo 38. Una vez aprobados los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, los municipios en el ámbito de sus jurisdicciones, tendrán el plazo de un año para expedir o adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano y los correspondientes a los Centros de Población involucrados, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana o conurbación correspondiente.

Por lo antes expuesto y fundado, se somete a la consideración del Pleno del Senado de la República el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

QUE EXPIDE LA LEY DE COORDINACIÓN Y GOBERNANZA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO Y REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

ARTÍCULO PRIMERO. Se expide la Ley de Coordinación y Gobernanza Metropolitana del Valle de México, para quedar como sigue:

Título Primero

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente ley es reglamentaria del apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto establecer los mecanismos de coordinación y gobernanza en la Zona Metropolitana del Valle de México. Asimismo, establecer las bases para la organización y funcionamiento de su Consejo de Desarrollo Metropolitano.

Las disposiciones de la presente Ley son de orden público y de interés general.

Artículo 2. El Consejo de Desarrollo Metropolitano es la instancia de coordinación entre las autoridades de la federación, de la Ciudad de México, sus demarcaciones territoriales, así como de los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana del Valle de México. Su finalidad es la de acordar acciones y políticas coordinadas y concertadas en las materias de su competencia, bajo los siguientes principios:

I. Democracia e inclusión. Este principio implica que se garantice a todas las partes interesadas el derecho a participar en el desarrollo de la Zona

Metropolitana, con especial atención a los grupos vulnerables. Que garantice procesos transparentes, responsables, participativos y ágiles. Asimismo, que permita la participación de los sectores sociales y privados.

II. Desarrollo integral y de largo plazo. Para la adopción de políticas a largo plazo y favorecer acciones y políticas integrales que incorporen a la totalidad del territorio desde la perspectiva del sistema y de manera inteligente.

III. Participación a múltiples escalas y niveles. Que asegure la coordinación entre las distintas autoridades integradas en la Zona y sectores de la sociedad.

IV. Visión Territorial. Que las políticas y acciones tengan como eje articulador el espacio físico de la Zona y se considere como un sistema de relaciones entre el medio urbano y rural que funciona como un ecosistema urbano.

V. Con base en las nuevas tecnologías. Que se garantice el acceso a la tecnología para mejorar la prestación de servicios públicos metropolitanos y la participación ciudadana.

Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se establecen las siguientes definiciones:

I. Alcalde: Titular de la administración pública de la Alcaldía

II. Alcaldía: Órgano político administrativo de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México.

III. Densificación: Acción Urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes y la población flotante por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras;

IV. Centros de Población: las áreas constituidas por las zonas urbanizadas y las que se reserven para su expansión;

V. Consejo: El Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México.

VI. Comisión Ejecutiva: Comisión Ejecutiva del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México.

VII. Demarcaciones: Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México

VIII. $PM_{2.5}$: Partículas suspendidas menor o iguales a 2.5 micras.

IX. Secretaría: Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano.

X. Servicios Urbanos: las actividades operativas y servicios públicos cuyo objetivo es satisfacer necesidades colectivas en los Centros de Población;

XI. Zona: Zona Metropolitana del Valle de México

Capítulo II

De la Zona Metropolitana del Valle de México

Artículo 4. La Zona Metropolitana del Valle de México se integra por la declaratoria de los gobiernos de la Ciudad de México y los Estados conurbados.

La declaratoria incluye los municipios y demarcaciones territoriales que de acuerdo con la propuesta que haga el Instituto Nacional de Estadística y Geografía deban integrarse a la Zona.

Artículo 5. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía, pondrá a consideración de la Comisión Ejecutiva, cuando lo considere pertinente la actualización del territorio que deba integrarse a la Zona Metropolitana del Valle de México.

Título Segundo

Del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México

Capítulo I

De la integración del Consejo

Artículo 6. El Consejo de Desarrollo Metropolitano tendrá la siguiente organización:

I. El Pleno;

II. La Comisión Ejecutiva;

III. El Secretariado Técnico;

IV. Los Comités especializados; y

V. El Consejo de participación ciudadana, social y privada.

Artículo 7. El Pleno del Consejo se integra por las personas titulares de la Secretaría, la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, y las Alcaldías, así como las personas titulares del ejecutivo de los Estados y Municipios que conforman la Zona Metropolitana del Valle de México.

Artículo 8. El Pleno del Consejo tendrá sesiones ordinarias y extraordinarias; las sesiones ordinarias tendrán verificativo una vez al año y las extraordinarias cada vez que las convoque la Comisión Ejecutiva.

Artículo 9. El Pleno del Consejo tendrá las facultades siguientes:

I. Ratificar por mayoría simple, el Plan y el Programa de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, a propuesta de la Comisión Ejecutiva;

II. Nombrar a propuesta de la Junta Directiva, a la persona que represente a las autoridades municipales y de las demarcaciones en la Comisión Ejecutiva; y

III. Las demás que se señalen en esta Ley.

Artículo 10. La representación de las autoridades municipales y demarcacionales durará un año en el encargo, y será propuesto por la Junta Directiva de entre las personas que ocupen la presidencia municipal o las alcaldías integradas en la Zona, sin que puedan ocupar dicha representación de manera sucesiva la persona titular de la misma presidencia o alcaldía ni de la misma entidad federativa.

Artículo 11. La Junta Directiva del Pleno se integra por los titulares de la Secretaría y Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, así como los titulares de los Gubernaturas de los Estados integrantes de la Zona.

La Junta Directiva coordinará los trabajos del Pleno y su presidencia será rotativa entre sus integrantes en cada una de las sesiones que celebre el Pleno.

Artículo 12. La Junta Directiva, tendrá las atribuciones siguientes:

I. Convocar las sesiones ordinarias del Pleno;
II. Coordinar los trabajos de las sesiones del Pleno;
III. Proponer al Pleno la persona que represente a las autoridades municipales y demarcacionales en la Comisión Ejecutiva; y
IV. Las demás que señale la presente Ley

Capítulo II

De la Comisión Ejecutiva

Artículo 13. La Comisión Ejecutiva se integra por los titulares de la Secretaría, la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, los titulares de los ejecutivos de los Estado integrados en la Zona y una persona representante de las autoridades municipales y demarcacionales designada por el Pleno.

Artículo 14. La presidencia de la Comisión Ejecutiva será rotativa por un año entre sus integrantes.

En caso de que votación dividida la presidencia contará con voto de calidad.

Artículo 15. Las decisiones de la Comisión Ejecutiva se adoptarán por consenso, y sólo por excepción, se podrán adoptar por votación en mayoría simple.

Artículo 16. Las sesiones ordinarias de la Comisión Ejecutiva se celebrarán cada tres meses, previa convocatoria de la presidencia.

Artículo 17. Son atribuciones de la Comisión Ejecutiva:

I. Elaborar, con asistencia del Secretariado Técnico, el Plan y Programa de Desarrollo Metropolitano del Valle de México.
II. Acordar acciones para la implementación del Programa de Desarrollo Metropolitano del Valle de México;
III. Acordar los recursos que destinará cada entidad federativa, y la Secretaría para la operación del Consejo de Desarrollo, la Comisión

Ejecutiva, el Secretariado Técnico, los Comités Especializados y cualquier otra instancia que derive de la presente Ley.

IV. Ratificar, en su caso, las resoluciones que sometan a su consideración los Comités Especializados;

V. Constituir las Comités Especializados que consideren pertinentes para el adecuado despacho de los asuntos de la competencia del Consejo;

VI. Instruir a los Comités Especializados conocer de asuntos específicos en función de la competencia de cada uno de ellos;

VII. Vigilar el cumplimiento de las resoluciones de los Comités que hayan sido ratificadas por la Comisión.

Capítulo III

Del Secretariado Técnico

Artículo 18. El Secretariado Técnico es el órgano de la Comisión Ejecutiva que encargado de dar seguimiento a sus acuerdos y actividades, así como asistir a la Comisión en todo lo necesario para el despacho de sus asuntos.

Artículo 19. El Secretariado Técnico estará a cargo del funcionario de la Secretaría que su titular designe, debiendo tener por lo menos la jerarquía de Director General.

Artículo 20. El titular de la Secretariado Técnico asistirá a los Comités Especializados en todo lo necesario para el desahogo de los asuntos de su competencia.

Artículo 21. El Secretariado Técnico contará con los recursos necesarios para atender las tareas de su competencia, debiendo para tal efecto, programar la partida correspondiente en el presupuesto de la Secretaría.

Los recursos correspondientes al Secretariado Técnico serán utilizados, entre otros, para la elaboración de estudios, investigaciones y documentos que sean necesarios para los trabajos del Consejo, la Comisión o los Comités Especializados.

Capítulo IV

De los Comités Especializados

Artículo 22. Los Comités Especializados son. instancias técnicas y de coordinación entre los funcionarios federales y locales para el análisis, dictamen y resolución de las materias de su competencia.

Los Comités se constituyen en mesas de trabajo entre los funcionarios de primer nivel de los gobiernos locales y del federal competentes en las materias de las que se trate.

Artículo 23. El Consejo contará por lo menos con los siguientes Comités Especializados:

I. Técnico del Fondo Metropolitano;
II. Calidad de Aire, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico;
III. Transporte y movilidad;
IV. Asentamientos humanos y desarrollo urbano;
V. Coordinación para la Seguridad Pública y Tránsito;
VI. Recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos;
VII. Recursos Hídricos; y
VIII. Para la integración de los Servicios Públicos.

Artículo 24. Los Comités promoverán la participación de las organizaciones de la sociedad civil, y los sectores sociales y privados así como de la academia relacionada con las materias de su competencia.

Artículo 25. Los Comités solicitarán al Secretariado Técnico, en caso de ser necesario, la elaboración de estudios, investigaciones o cualquier otro insumo para el desahogo de los asuntos de su competencia.

Artículo 26. Las resoluciones de los Comités serán ratificados por los integrantes de la Comisión Ejecutiva. Las resoluciones contendrán las acciones específicas y los compromisos que asumen las diversas instancias de gobierno de la Zona, así

como los términos para su ejecución. Entre estas acciones se encuentran de manera enunciativa:

I. Emisión de normas generales de competencia de cada una de las instancias gobierno;
II. Modificación de normas generales de competencia de cada una de las instancias de gobierno;
III. Suscripción de convenios entre las diversas instancias de gobierno;
IV. Aportación de recursos de cualquier naturaleza;
V. Programación de recursos presupuestarios, sujetos a los procedimientos presupuestarios correspondientes;
VI. Homologación de criterios administrativos; y
VII. Creación de autoridades de carácter metropolitano.

En caso de que la resolución involucre acciones específicas de uno o varios de los gobiernos municipales o demarcacionales, éstos deberán participar en la mesa de trabajo y ratificar la resolución respectiva.

Capítulo V

De la participación ciudadana, social y privada

Artículo 27. Se garantizará la participación de la ciudadanía y del sector social y privado en la resolución de los asuntos de todas las instancias del Consejo.

Para tal efecto, previo a la emisión de una resolución se hará público el proyecto de la misma para que pueda ser consultado por la ciudadanía. Dependiendo del asunto de que se trate, fundándolo y motivándolo se podrá:

I. Convocar a audiencia pública para tratar la resolución; o
II. Establecer un plazo prudente para que los interesados, manifiesten por escrito sus consideraciones del proyecto.

Artículo 28. En caso de que se convoque a audiencia pública se señalará fecha y lugar para su desahogo, así como los términos para la participación de los

interesados. La audiencia deberá ser difundida por todos los medios electrónicos disponibles.

Desahogada la audiencia pública, se procederá a elaborar la resolución respectiva en la que se incluya la relatoría de la audiencia. En la resolución se considerarán el contenido de las audiencias y se razonará en ella sobre lo ahí expuesto.

Artículo 29. En caso de establecer un plazo para la manifestación por escrito de las consideraciones del proyecto, agotado éste, se procederá a elaborar la resolución haciéndose cargo en ella de todas las consideraciones manifestadas por los interesados así como su procedencia o improcedencia.

Artículo 30. Se entenderá por término prudente, por regla general, 15 días hábiles. Sin embargo, dependiendo de la naturaleza de la resolución se podrá establecer un término diverso, debiendo justificarse.

Artículo 31. La participación ciudadana, social y privada en términos de este capítulo deberá ser congruente con la materia de la que se trate en la resolución.

Título Tercero

Del Desarrollo Metropolitano del Valle de México

Capítulo I

Del Plan de Desarrollo Metropolitano

Artículo 32. La Comisión Ejecutiva, con la asistencia del Secretariado Técnico elaborará el Plan de Desarrollo Metropolitano de la Zona.

Deberá ser un instrumento técnico de largo plazo para la planeación del desarrollo y la ordenación territorial de la Zona.

Artículo 33. Para la elaboración del Plan, el Secretariado Técnico deberá conducir el siguiente procedimiento:

I. Conformar un panel de especialistas de las instancias técnicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad

Metropolitana y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, que presentarán un proyecto de Plan.

II. Con el Proyecto, se establecerán mesas de trajo y de consulta pública para someterlo a discusión.

III. Agotados los trabajos de las mesas y consultas, el Secretariado definirá el proyecto final que presentará a la Comisión Ejecutiva para su aprobación.

IV. Con el proyecto aprobado por la Comisión, los titulares del ejecutivo de las entidades federativas integradas en la Zona enviarán a sus respectivos Congresos Locales el Plan de Desarrollo para su aprobación.

El Plan deberá ser aprobado por todos los Congresos Locales de las entidades integradas en la Zona para tener plena vigencia.

Una vez aprobado por todos los Congresos Locales se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en el de los gobiernos de las entidades federativas de la Zona.

Artículo 34. El Plan de Desarrollo Metropolitano deberá:

I. Guardar congruencia con la estrategia nacional de ordenamiento territorial;

II. Contener un diagnóstico integral que incluya una visión prospectiva de corto, mediano y largo plazo;

III. Establecer estrategias y proyectos para el desarrollo integral de la Zona, que articulen los distintos ordenamientos, planes o programas de desarrollo social, económico, urbano, turístico, ambiental y de cambio climático que impactan en su territorio;

IV. Incluir la delimitación de los Centros de Población con espacios geográficos de reserva para una expansión ordenada a largo plazo, que considere estimaciones técnicas del crecimiento;

V. Establecer las prioridades para la ocupación de suelo urbano vacante, promoviendo la densificación de las zonas urbanas y la integración el

territorio, considerando en todo momento la capacidad de carga ambiental y de Servicios Urbanos;

VI. Establecer las políticas e instrumentos para la reestructuración, localización, mejoramiento de la infraestructura y los equipamientos del ámbito metropolitano;

VII. Establecer las acciones y las previsiones de inversión para la dotación de infraestructura, equipamiento y Servicios Urbanos que sean comunes a los Centros de Población de la zona;

VIII. Establecer las acciones de Movilidad, incluyendo los medios de transporte público masivo, alternativos, los sistemas no motorizados y aquellos de bajo impacto ambiental;

IX. Incluir las previsiones y acciones para mejorar las condiciones ambientales y el manejo integral de agua;

X. Incluir las previsiones y acciones prioritarias para conservar, proteger, acrecentar y mejorar el Espacio Público;

XI. Establecer las estrategias para la Conservación y el Mejoramiento de la imagen urbana y del Patrimonio Natural y Cultural;

XII. Establecer las estrategias de seguridad, prevención del riesgo y Resiliencia, y

XIII. Establecer la Metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la Zona.

Adicionalmente, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, conforme la normatividad aplicable, formularán y aprobarán programas parciales en los que se establecerá el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas ó materias, en congruencia con el Plan de Desarrollo Metropolitano.

Capítulo II

Del Programa de Desarrollo Metropolitano

Artículo 35. El Programa de Desarrollo establecerá las acciones y los términos para su ejecución, y dará cumplimiento al Plan de Desarrollo Metropolitano de la Zona.

Artículo 36. El Secretariado Técnico seguirá el mismo procedimiento que el establecido para la elaboración del Plan, con la salvedad de que no será necesaria la aprobación de los Congresos Locales.

Una vez aprobado por la Comisión Ejecutiva, se someterá a la ratificación del Pleno del Consejo.

Artículo 37. Los proyectos que se financien con recursos del Fondo deberán derivar de las acciones incluidas en el Programa.

Título Cuarto

De la coordinación metropolitana

Capítulo I

De la coordinación para la seguridad pública, el tránsito y la movilidad

Artículo 38. La seguridad pública es una función a cargo de la Ciudad de México, los Estados y Municipios en términos de la Constitución Federal y las demás normas en la materia. Sin menoscabo de lo anterior, la Comisión Ejecutiva, a través del Comité Especializado correspondiente podrá establecer las bases para la operación de la **Policía Metropolitana del Valle de México**. Para tal efecto, se suscribirá el convenio de coordinación respectivo.

Artículo 39. El Comité Especializado promoverá la interconexión de los sistemas de información y comunicación de los sistemas de seguridad de las entidades federativas, municipios y demarcaciones.

Artículo 40. El Comité Especializado promoverá la emisión de un **Reglamento Metropolitano de Tránsito y Movilidad del Valle de México,** para tal efecto, las entidades federativas y los municipios conurbados deberán emitirlo en el ámbito

de sus respectivas jurisdicciones. Asimismo, se promoverá su actualización periódicamente y en forma conjunta.

Artículo 41. El Comité Especializado promoverá la homologación de los requerimientos para la concesión y autorización de los servicios de transporte público y movilidad. Se deberá estudiar homologación de los sistemas de cobro del transporte público así como las tarifas del transporte público con una perspectiva social y solidaria.

Asimismo, se promoverá la adopción de un sistema único de registro y control vehicular con la emisión de placas y tarjetas de circulación metropolitana. Los requisitos para la circulación de los vehículos particulares en la Zona deberán ser homologados incluyendo las contribuciones.

Artículo 42. En la Comisión especializada se analizarán, establecerán y modificarán las rutas del transporte público colectivo que atraviesen por más de una de las entidades federativas o municipios integrados en la Zona.

Artículo 43. Se podrá establecer como una entidad pública la **Autoridad Metropolitana de Transporte y Movilidad del Valle de México**, para encargarse de la regulación de los sistemas de transporte público en la Zona.

La operación de la Autoridad Metropolitana de Transporte y Movilidad del Valle de México se dará conforme sea acordado por los gobiernos integrados en la Zona en el acto jurídico por el que se establezca.

Capítulo III

De la coordinación para el ordenamiento territorial y desarrollo urbano

Artículo 44. El Plan y el Programa de Metropolitano establecerán las acciones que de manera conjunta y coordinada llevarán a cabo las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales en la materia.

Artículo 45. La Comisión Especializada dará seguimiento a las acciones que en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano deban llevar a cabo las entidades federativas, municipios y Demarcaciones Territoriales.

Artículo 46. La Comisión Especializada promoverá la homologación de criterios para las autorizaciones y actos en materia de desarrollo urbano, considerando en todo momento las diferencias territoriales en cada jurisdicción.

Capítulo IV

De la Calidad del Aire, la protección al ambiente, la preservación y restauración del equilibrio ecológico

Artículo 47. La Comisión Especializada acordará las medidas para la protección del ambiente que deban establecerse en todo el territorio de la Zona. Así como las acciones específicas que cada orden de gobierno deba realizar, en particular la calidad del aire y la protección de la atmósfera.

Artículo 48. La Comisión Especializada, con asistencia del Secretariado Técnico y las instancias señaladas en la fracción I del Artículo 33, preparará un **Programa de Calidad del Aire para la Zona.**

El Programa de Calidad del Aire deberá contemplar metas dirigidas al logro de normas de calidad del aire aplicables a todo el territorio de la Zona, fechas de cumplimiento, establecer prioridad en el ozono y $PM_{2.5}$, una lista de acciones priorizada con base en la reducción de emisiones demostrables de alto impacto y con un costo beneficio razonable.

El Programa de Calidad del Aire deberá tener una vigencia y alcance de por lo menos 10 años.

Artículo 49. La Comisión Especializada promoverá acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico. Entre las acciones que se promoverán está el establecimiento de un sistema único de verificación de las emisiones contaminantes de vehículos y fuentes móviles. Los particulares podrán dar

cumplimiento a obligaciones en materia de verificación de emisiones de manera indistinta en toda la Zona.

Título Cuarto

Capítulo I

De la prestación de servicios públicos metropolitanos

Artículo 50. La Comisión promoverá que los servicios públicos sean prestados de manera integrada en todo el territorio de la Zona Metropolitana o en regiones determinadas de la Zona. Para tal efecto, las autoridades a las que está atribuida la prestación de los servicios pueden constituir entidades de derecho público cuyo objeto sea la prestación de los servicios, o en su caso, mediante la asociación entre autoridades para la prestación de los servicios.

Artículo 51. La Comisión Ejecutiva, para el establecimiento y prestación de los servicios públicos metropolitanos, debe determinar:

I. Las obras necesarias para establecer un servicio nuevo, o para garantizar la continuidad de los servicios existentes, mejorarlos o ampliarlos;
II. La forma de gestión del servicio;
III. El costo económico del establecimiento y funcionamiento del servicio metropolitano;
IV. Las modalidades de intervención de las autoridades o particulares, si procede;
V. Los criterios y sistemas de coordinación con los servicios municipales, de las entidades federativas y Demarcaciones Territoriales de la misma naturaleza o de naturaleza análoga.

Artículo 52. Las autoridades que participen en el Consejo promoverán, de manera enunciativa y no limitativa, la integración, articulación, suministro, gobernanza y prestación metropolitana de los siguientes servicios:

I. El suministro de agua potable y drenaje, a través de un **Sistema Metropolitano de Agua y Drenaje**;

II. El transporte público de pasajeros;

III. La recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos; y

IV. El alumbrado público.

Título Quinto

Del financiamiento de los proyectos metropolitanos

Capítulo I

Del Fondo Metropolitano para el Valle de México

Artículo 53. El presupuesto de egresos de la Federación contemplará una partida específica para el Fondo Metropolitano del Valle de México.

Los recursos de este fondo se destinarán a los proyectos que acuerde la Comisión Ejecutiva, previa propuesta del Comité Técnico Especializado del Fondo Metropolitano.

Artículo 54. El Comité Técnico del Fondo será la instancia técnica encargada de la evaluación de los proyectos a ser financiados por el mismo.

Artículo 55. Las entidades federativas deberán reportar trimestralmente el informe del destino y aplicación de los recursos, del avance físico y financiero y de la evaluación de los resultados alcanzados, al Consejo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública y a la Cámara de Diputados, en los términos del artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las demás disposiciones legales aplicables al Fondo Metropolitano de la Zona.

Artículo 56. Las entidades federativas, municipios y Demarcaciones Territoriales deberán publicar trimestralmente en sus páginas de Internet la información

actualizada respecto de la autorización de la asignación de recursos del Fondo Metropolitano. Se podrán destinar hasta el 1 por ciento del monto total asignado a cada proyecto, para la administración del mismo, y se transferirá a la Auditoría Superior de la Federación una cantidad equivalente al 1 al millar del monto aprobado del proyecto, para su fiscalización.

Artículo 57. Los proyectos que se financien del Fondo, deberán estar sustentados en el Programa de Desarrollo Metropolitano del Valle de México y podrán tener carácter plurianual para una mayor eficiencia y eficacia en el ejercicio de los recursos públicos.

SEGUNDO. Se reforma la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, para quedar como sigue:

Capítulo Quinto

Programas Metropolitanos y de Zonas Conurbadas

Artículo 31. Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas **y** los municipios respectivo**s**, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta Ley, y constituirán una Zona Metropolitana o conurbada interestatal.

Respecto del presente capítulo, para el caso de las entidades federativas, municipios y Demarcaciones Territoriales integradas a la Zona Metropolitana del Valle de México, por medio de la declaración respectiva, será aplicable lo

dispuesto en la Ley de Coordinación y Gobernanza Metropolitana del Valle de México.

Artículo 32. La Federación, las entidades federativas y los municipios deberán convenir la delimitación y constitución de una Zona Metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más Centros de Población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas. En las zonas metropolitanas interestatales y conurbaciones interestatales se constituirá una comisión de ordenamiento, que tendrá carácter permanente y será integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada municipio que lo integre, así como un representante de la Secretaría quien lo presidirá; funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado. Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la Zona Metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionará y evaluará su cumplimiento.

Capítulo Sexto

Gobernanza metropolitana

Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:

I. Una comisión de ordenamiento metropolitano o de Conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas **y** los municipios de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para

cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta Ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta Comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;

II. a la V. ..

Respecto del presente capítulo, para el caso de las entidades federativas, municipios y Demarcaciones Territoriales integradas a la Zona Metropolitana del Valle de México, por medio de la declaración respectiva, será aplicable lo dispuesto en la Ley de Coordinación y Gobernanza Metropolitana del Valle de México.

Artículo 37. Los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, deberán tener:

I. a la XIII. ...

Adicionalmente, los municipios podrán formular y aprobar programas parciales que establecerán el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano establecidos en esta Ley.

Artículo 38. Una vez aprobados los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, los municipios en el ámbito de sus jurisdicciones, tendrán el plazo de un año para expedir o adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano y los correspondientes a los Centros de Población involucrados, los cuales deberán

tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana o conurbación correspondiente.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Reforma Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016.

SEGUNDO. En el plazo de 15 días contados a partir de la entrada en vigor de este Decreto el INEGI establecerá la propuesta de los municipios y demarcaciones territoriales que deban integrarse a la Declaratoria de Zona Metropolitana del Valle de México.

Las entidades federativas involucradas en la propuesta deberán reunirse en un tiempo breve para acordar la emisión de la Declaratoria.

La Declaratoria será remitida a la Secretaría para su publicación en el Diario Oficial de la Federación y también se publicará en los respectivos de las entidades federativas.

TERCERO. Con la Declaratoria publicada en los respectivos medios oficiales de difusión y el Diario Oficial de la Federación la Secretaría dirigirá los trabajos para la constitución de las instancias a que se refiere este Decreto.

CUARTO. Lo referente al Fondo Metropolitano del Valle de México comenzará regir a partir del siguiente ejercicio fiscal al que entre en vigor el presente Decreto, sin menoscabo de que en el proceso de programación y presupuestación se consideren las disposiciones aplicables del presente decreto.

En la Ciudad de México, a los doce días del mes de diciembre de 2017.

SUSCRIBE

SEN. MARIO DELGADO CARRILLO

ISIDRO PEDRAZA CHÁVEZ

Dolores Padierna Luna

SEN. ALEJANDRO ENCINAS RODRÍGUEZ