

## **Foro Internacional Metropolitano:**

### **“Legislación Metropolitana: retos y oportunidades en materia normativa”**

Una reflexión sobre los marcos normativos en América Latina y las oportunidades de mejora legislativa en materia Metropolitana en México

**Nota Conceptual<sup>1</sup>**

**Septiembre, 2020**

---

<sup>1</sup> Esta nota fue desarrollada de forma colaborativa entre las Instituciones y Asociaciones participantes.

## Evolución y características de los marcos normativos en el ámbito Metropolitano en América Latina

Son varios los países de América Latina que han desarrollado una legislación específica en materia de ordenamiento territorial y/ o desarrollo urbano, aunque, son pocos los que han ido más allá del reconocimiento del fenómeno metropolitano y generado un marco regulatorio específico para las zonas metropolitanas. En este sentido, en América latina destacan los casos de Brasil y Colombia por el andamiaje legislativo que han desarrollado en torno a la planeación y desarrollo de las metrópolis.

En el caso de Brasil, a partir del Estatus de la Ciudad en 2001 y, en 2015, con el Estatus de las Metrópolis (Ley Federal nº13.089) se establecen los lineamientos generales para la gestión, planificación y gobernanza de las regiones metropolitanas y aglomeraciones. Entre las medidas más significativas se puede destacar el concepto de “Gobernanza Interfederativa” definida como:

*“El compartimiento de responsabilidades y acciones entre las distintas entidades de la federación en términos de organización, planeamiento e implementación de las funciones públicas de interés común” Art. 2*

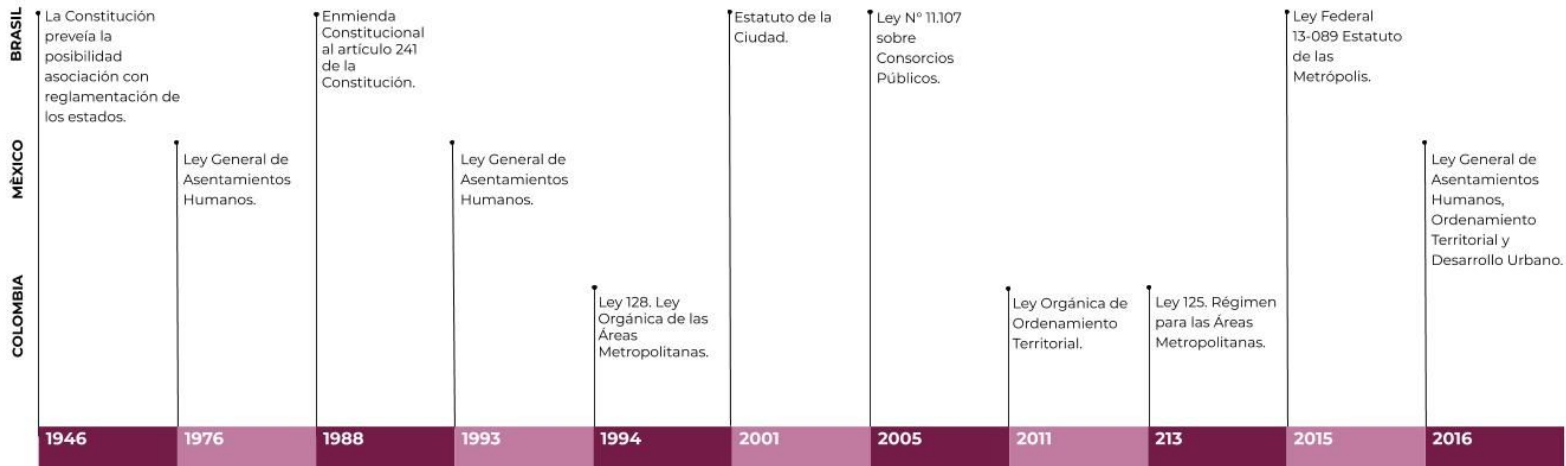
Asimismo, esta Ley Federal introduce los lineamientos para el funcionamiento institucional de las metrópolis con una estructura básica integrada por una instancia ejecutiva, una instancia colegiada deliberativa con representantes de la sociedad civil, una organización pública que brinde apoyo técnico, así como un sistema de asignación de recursos y de rendición de cuentas. En lo referente a instrumentos de planeación, el Estatuto de las Metrópolis hace obligatorio, para las regiones metropolitanas la elaboración de un Plan de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI) en un lapso de tres años máximo después de la aprobación de la ley y requiere a los municipios la adaptación de sus planes municipales al PDUI.

Por su parte Colombia se caracteriza por contar con una definición de las áreas metropolitanas desde su Constitución de 1991, en la que las define como:

*“Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad...”* Asimismo, señala que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) establecerá el “régimen administrativo y fiscal de carácter especial “.

Además de la Constitución y la LOOT de 2011, las áreas metropolitanas en Colombia cuentan con la Ley 1625 de 2013 (anteriormente la Ley 128 de 1994) que aborda el régimen de las áreas metropolitanas y define los mecanismos para la constitución de un área metropolitana, su organización, sus competencias, sus instrumentos de planificación, así como la procedencia de sus recursos.

## Línea del tiempo, Evolución de la legislación metropolitana en Brasil, Colombia y México



En este contexto de evolución y consolidación de los marcos normativos para las metrópolis en Brasil y Colombia, es importante señalar que su existencia no es sinónimo de un funcionamiento óptimo y se pueden identificar áreas de oportunidad y algunos desafíos a tomar en cuenta en para su futura evolución:

- Democratizar y redistribuir el poder entre los distintos niveles de gobierno así como con la inclusión de nuevos actores en las instancias de gobernanza metropolitana.
- Fortalecer las capacidades locales y el desarrollo de mecanismos de coordinación en el ámbito regulatorio, financiero, fiscal así como en sistemas de información.
- Generar una vinculación entre gobernanza y planeación del territorio en particular la aplicación de instrumentos de gestión de suelo a escala metropolitana.
- Desarrollar esquemas y procesos de gobernanza flexibles que se adapten a las características y especificidades de los territorios metropolitanos.

De esta forma, no existe un modelo y/o ruta lineal y normativa para transitar hacia modos de gobernanza metropolitanos, ya que estos dependen y se construyen gradualmente desde las especificidades de los territorios y actores políticos (sus conflictos, alianzas y negociaciones). En América Latina, los modelos de gobernanza metropolitana se han desarrollado a través de una variedad de arreglos formales e informales, acuerdos supra municipales o intermunicipales, y proyectos de planeación estratégica, sectoriales y territoriales.

## Contexto normativo de las Metrópolis en México

La última delimitación realizada por Conapo/Inegi/Sedatu identifica 74 zonas metropolitanas dentro del territorio nacional que concentran el 63 % de la población del país. Con características muy variables y poblaciones que oscilan entre los 21 millones de habitantes (Zona Metropolitana del Valle de México) y 115 mil habitantes (Zona Moroleón Uriangato), el contexto mexicano no es la excepción y sigue la tendencia mundial de la metropolización.

Con la reciente Reforma de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOT y DU) en noviembre de 2016, se puede destacar la inclusión del capítulo sexto sobre Gobernanza Metropolitana. Dentro de este capítulo, el artículo 36 establece, a diferencia de las leyes anteriores, una obligatoriedad de los mecanismos de coordinación metropolitana “asegurando la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad civil e instaurando las instancias de coordinación metropolitana”. Entre estos mecanismos se encuentran las figuras de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano (COM) y el Consejo Consultivo (CC).

Sin embargo, aún con la presencia de este marco normativo, existe una escasa implementación y actividad de los mecanismos de gobernanza en la mayoría de las zonas metropolitanas. A excepción de algunos casos, las instancias promovidas a nivel metropolitano no cuentan con procesos de participación en la toma de decisiones que incluyan a los tres órdenes de gobiernos, a la sociedad civil o al sector privado. Lo anterior se ve reflejado, entre otros, en la casi inexistencia o desactualización de los Programas de Ordenamiento Metropolitano, de las 74 Zonas Metropolitanas del país sólo 18 cuentan con uno de ellos y solo dos de ellos son posteriores a la promulgación de la LGAHOTyDU.

Bajo este contexto, y con el objetivo de identificar oportunidades de mejora legislativa en el ámbito metropolitano, la Sedatu en coordinación con la Comisión de Zonas Metropolitanas y Movilidad del Senado de la República llevaron a cabo dos Foros a principios de este año (La Laguna y Guadalajara). Los foros tienen el objetivo de identificar oportunidades de mejora legislativa en materia Metropolitana. Asimismo, se organizaron dos Conversatorio Virtuales en coordinación con *Cities Alliance* enfocados en la activación y consolidación de espacios de gobernanza durante la pandemia. Entre los principales elementos que se han destacado en dichas discusiones, se encuentran los siguientes:

- I. Necesidad de contar con un fundamento constitucional para las zonas metropolitanas, en particular, en lo relativo a la obligatoriedad de coordinarse entre los municipios que conforman una zona metropolitana, así como para observar el respeto de sus atribuciones y autonomía.

- II. Trabajar y proponer mecanismos que permitan una participación efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones a escala metropolitana, en particular para promover y entender cómo tiene que conformarse, funcionar y participar la figura de un Consejo Consultivo.
- III. Definir los mecanismos e instrumentos de gestión de suelo que tienen que ser incluidos en los programas de ordenamiento metropolitano para contener la expansión urbana y la mitigación/adaptación ante el cambio climático.
- IV. Definir precisamente las materias de interés metropolitano, que vayan más allá de un listado general de temas metropolitanos.

### **Objetivo y preguntas clave para el conversatorio**

En el marco de las actividades de la Red Nacional Metropolitana (ReNaMet), Sedatu en coordinación con la Comisión de Zonas Metropolitanas y Movilidad del Senado con el apoyo de Cities Alliance, WRI y la Embajada de Francia en México organizan el presente Foro Virtual Metropolitano con el propósito general de contribuir a una reflexión sobre las oportunidades de mejora legislativa en el ámbito metropolitano en el caso mexicano.

#### **Pregunta general:**

¿Cuáles son las áreas de oportunidad para fortalecer el marco normativo en el ámbito metropolitano en México? ¿Qué aprendizajes pueden ser identificados de la implementación de leyes metropolitanas como es el caso de Brasil y Colombia?

#### **Desafíos:**

1. ¿Qué fundamentos normativos podrían fortalecer los procesos de gobernanza metropolitana? ¿Qué formas de coordinación son las que se tendrían que impulsar/ desarrollar y cómo se pueden reforzar y/o escalar?
2. ¿Es necesario reconocer a las zonas metropolitanas desde marcos constitucionales? ¿Qué implicaciones puede tener en la Constitución Mexicana, el reconocimiento de un estatus particular de las metrópolis?
3. Cómo trabajar y poner en marcha mecanismos innovadores que hagan efectiva la participación ciudadana en la toma de decisiones a escala metropolitana, en particular, cómo fortalecer la figura de los “consejos consultivos”? ¿Qué alternativas de participación ciudadana están emergiendo de la crisis sanitaria o cuáles ya funcionan en el país, y qué podemos aprender de ellas?
3. ¿Cuáles son los instrumentos de gestión de suelo para contener la mancha urbana? ¿Cómo integrar estos instrumentos a los actores y espacios de toma de decisiones? ¿Cómo incluir

criterios de mitigación y adaptación ante crisis vez más frecuentes, como la COVID-19 y riesgos climáticos?

4. ¿Cómo integrar dentro de la agenda metropolitana temas transversales y críticos que se hicieron evidente frente a la COVID-19; en particular, violencia y género, vivienda y movilidad, alternativas económicas para para los más vulnerables, y acceso a equipamientos y servicios básicos?

5. ¿En el caso mexicano cuál es la mejor ruta para reformar la legislación en materia metropolitana? ( Modificación a la Ley General, Ley específica para zonas metropolitanas, modificación de marcos legislativos estatales)

## Casos

El conversatorio contará con la participación de algunos invitados especiales para nutrir el diálogo con las siguientes perspectivas:

**Daniel Montandon** - Director Facultad de Arquitectura y Urbanismo y Design de la Universidad UNINOVE

**Tema:** *Resumen evolución legislación metropolitana en Latinoamérica.*

**Luciana Royer** - Docente Facultad Arquitectura y Urbanismo Universidad de Sao Paulo, Brasil

**Tema:** *Caso Brasil.*

**Viviana Tobón Jaramillo** - Exsubdirectora de movilidad del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Medellín, Colombia)

**Tema:** *Caso Colombia.*

**Alfonso Iracheta Cenecorta** - El Colegio Mexiquense / Centro Eure

**Tema:** *Caso México*

**Comentarista - Michèle Laruë Charlus**, Consultora en estrategias territoriales

**Conclusiones- Adriana Lobo** - Directora ejecutiva del World Resources Institute México -

## Referencias

Ministerio de las ciudades (2010). El Estatuto de la Ciudad, un comentario. Consultado el 13/08/2020 desde:

<http://www.ifrc.org/docs/idrl/946ES.pdf>

Constitución de la República Federativa de Brasil (1988). Asamblea nacional constituyente, Brasilia, Brasil, 5 de octubre de 1988. Consultado el 13/08/2020 desde:

<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html#mozTocId552625>

Ley federal nº13. 089 (2015). Presidência da República, Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos, *Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências*. Brasília, 12 de enero de 2015. Consultado el 13/08/2020 desde:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm)

Constitución Política de Colombia (1991). La Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, Colombia, 6 de julio 1991. Consultado el 13/08/2020 desde:

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Ley 128/1994. Diario Oficial 41236, *Ley por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas*. Bogotá, 23 de febrero de 1994. Consultado el 13/08/2020 desde:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=332>

Ley 1625/2013. Diario Oficial 48776, *Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas*. 29 de abril de 2013. Consultado el 13/08/2020 desde:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=52972#42>