



UNIVERSIDAD PANAMERICANA
CAMPUS GUADALAJARA

LA ADMINISTRACIÓN METROPOLITANA.
Apuntes para la creación y ordenación de nuevas instancias de
gestión de las áreas metropolitanas. Especial referencia a la zona de
Guadalajara.

MARÍA LUISA DEL VALLE ESTÉVEZ

Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
Según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

Zapopan, Jal., octubre de 2001.



50711

CLASIF: TE DER 2001 VAL

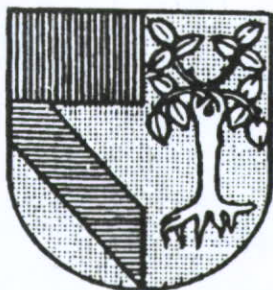
ADQUIS: 50711 - ej. 1

FECHA: 10/07/03

DONATIVO DE _____

\$ _____ 159 p.

16 Derecho Administrativo.



UNIVERSIDAD PANAMERICANA
CAMPUS GUADALAJARA

LA ADMINISTRACIÓN METROPOLITANA.
Apuntes para la creación y ordenación de nuevas instancias de
gestión de las áreas metropolitanas. Especial referencia a la zona de
Guadalajara.

MARÍA LUISA DEL VALLE ESTÉVEZ

Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
Según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

Zapopan, Jal., octubre de 2001.



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

ESCUELA DE DERECHO

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

C. MARÍA LUISA DEL VALLE ESTÉVEZ

Presente

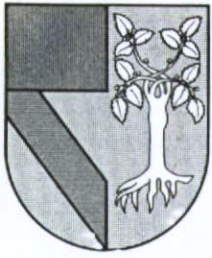
En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la opción TESIS titulado: **LA ADMINISTRACIÓN METROPOLITANA. Apuntes para la creación y ordenación de nuevas instancias de gestión de las áreas metropolitanas. Especial referencia a la zona de Guadalajara.** presentado por usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos para ser presentado ante el H. Jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar ocho ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN



LIC. ALBERTO JOSÉ ALARCÓN MENCHACA



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

Guadalajara, Jal. a 19 de octubre de 2001.

ESCUELA DE DERECHO

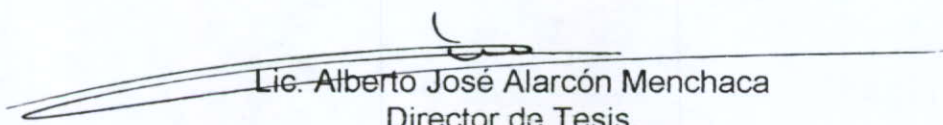
Director de la Escuela de Derecho
Universidad Panamericana
Campus Guadalajara.
P r e s e n t e.

Estimado Sr. Director:

Me permito comunicar a usted que la Srita. **MARÍA LUISA DEL VALLE ESTÉVEZ**, quién cursó los estudios de la licenciatura en Derecho, ha concluido satisfactoriamente su tesis titulada **LA ADMINISTRACIÓN METROPOLITANA. Apuntes para la creación y ordenación de nuevas instancias de gestión de las áreas metropolitanas. Especial referencia a la zona de Guadalajara.**

Al respecto le manifiesto que el trabajo de investigación realizado por la Srita. del Valle, que tuvo la satisfacción de dirigir, reúne los requisitos de fondo y forma necesarios para solicitar fecha de examen profesional.

Atentamente.


Lic. Alberto José Alarcón Menchaca
Director de Tesis.

DEDICATORIAS

Con todo mi cariño

A mi madre, por su entrañable amor y ternura, por su infinita bondad y entrega a los demás. Gracias, mamá, por ser mi más importante sostén. Mi vida no sería la misma sin ti.

A mi padre, por ser un hombre de bien, de quien he aprendido, sobre todo, el valor inequívoco de la honestidad y de la lucha tenaz como medios para la consecución de los ideales. Gracias, papá, por tu ejemplo.

A Laura y a Carlos, por su cariño y apoyo incondicionales en todo momento. Gracias, hermanos, por animar mi vida en los momentos más difíciles.

A Marina Vargas, por su invaluable amistad y por hacer este trabajo posible en muchas más formas de las que puedo expresar. Gracias, Marina, por todo lo que me has entregado.

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	
I. LA ADMINISTRACIÓN DE LOS GRANDES ESPACIOS METROPOLITANOS Y EL HECHO METROPOLITANO: UN FENÓMENO COMPLEJO Y MULTISECTORIAL	11
PLANTEAMIENTO	11
SECCIÓN 1ª LA PROBLEMÁTICA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS GRANDES ESPACIOS METROPOLITANOS Y EL CASO DE LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA	11
1. Los datos del problema	11
2. El caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara	14
3. La necesidad de un enfoque jurídico	23
SECCIÓN 2ª EL FENÓMENO METROPOLITANO	25
1. Aspectos generales	25
2. Conceptualizaciones	27
3. El área metropolitana: un concepto operativo y funcional	29
4. Notas básicas para la definición de las respuestas institucionales al fenómeno metropolitano	36
A) Los esfuerzos de sistematización llevados a cabo por la doctrina	37
II. LA ORDENACIÓN JURÍDICA DE LOS ESPACIOS METROPOLITANOS EN EL DERECHO MEXICANO	43
INTRODUCCIÓN	43
SECCIÓN 1ª BASES CONSTITUCIONALES PARA LA COORDINACIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	44
1. El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	44
A) Reforma de 1976	44
B) Reforma de 1983	51
C) Reforma de 1999	59
2. El problema de la distribución de las competencias municipales a la luz de la norma constitucional	67
A) Las competencias municipales coincidentes o compartidas con la Federación y los entes federados	68
B) Las competencias municipales coincidentes o compartidas con los entes federados	70
C) El núcleo básico competencial de los municipios	72

SECCIÓN 2ª COMPETENCIAS MUNICIPALES EN EL DERECHO MEXICANO: LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS DE COORDINACIÓN	75
1. La fracción III del artículo 115 constitucional	75
2. Los convenios de coordinación	80
3. Las comisiones metropolitanas y el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	84
PRIMERA RECAPITULACIÓN	87
III. LA ORDENACIÓN JURÍDICA DE LOS ESPACIOS METROPOLITANOS EN EL ESTADO DE JALISCO	89
INTRODUCCIÓN	89
1. Las bases jurídicas de ordenación	89
A) La Constitución Política del Estado de Jalisco	90
B) La Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco	92
2. Los organismos de alcance metropolitano: algunos ejemplos de asociación y coordinación intermunicipal en el Estado de Jalisco	96
A) El Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara	96
B) El Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado ...	102
SEGUNDA RECAPITULACIÓN	111
IV. LA GESTIÓN DE LOS ESPACIOS METROPOLITANOS DESDE UNA PERSPECTIVA DE FUTURO	113
INTRODUCCIÓN	113
SECCIÓN 1ª EL OBJETIVO: UNA GESTIÓN MUNICIPAL MÁS COMPLETA Y EFICAZ	113
1. Los elementos indispensables para implementar un modelo de gestión de los espacios metropolitanos	113
A) Delimitación del ámbito material de las competencias metropolitanas	114
B) Delimitación del ámbito territorial del área metropolitana	116
C) Delimitación funcional del área metropolitana	116
D) Tipo de organización de las entidades metropolitanas	118
E) La participación pública	119
2. La determinación de la naturaleza jurídica de las entidades metropolitanas	120
A) Su condición de ente local complejo	122
B) Entidades territoriales e institucionales	125
SECCIÓN 2ª LA EXPLORACIÓN DE UNA HIPÓTESIS ALTERNATIVA	127
1. El artículo 115 constitucional: una reinterpretación	127
A) La prohibición de autoridades intermedias	127
B) La posible existencia de una delegación de atribuciones de carácter municipal ...	139

C) La creación de una entidad metropolitana con base en la Constitución	142
2. Últimas reflexiones	143
CONCLUSIONES.....	147
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	153

INTRODUCCIÓN

El Municipio debe ser para la familia escudo protector, atmósfera de libertad y providencia coadyuvante. La casa tendrá luz, agua, ventilación; con las demás que forman el pueblo, quedará situada en un sistema congruente de vías y espacios, de jardines y fuentes, en un organismo urbano que dará a los habitantes lo que cada uno no podría tener por sí.

EFRAÍN GONZÁLEZ LUNA

Uno de los fenómenos característicos de nuestros días lo constituye la tendencia a la urbanización, reflejada tanto en la concentración de población en torno a las grandes ciudades y en el nacimiento de nuevas urbes, como en la migración de los habitantes del campo hacia las áreas urbanas. Según datos de la División de Población de la Organización de Naciones Unidas, se estima que a finales de la primera década del siglo XXI este fenómeno provocará que, por primera vez en la historia, la mayor parte de los seres humanos que habitan el planeta residan en zonas consideradas urbanas.

A reserva de la estadística anterior, pues los datos sobre los que se formula son aportados por distintos países con base en criterios no uniformes respecto a lo que ha de entenderse por *zona urbana*, lo que sí es posible afirmar, con mayor grado de certeza, es que en México más del sesenta por ciento de la población hoy en día reside en ciudades cuyo número de habitantes es superior a los cien mil.

Las grandes ciudades -si se nos permite aplicar dicho calificativo a una urbe cuya población excede la cifra mencionada- se convierten, pues, en el espacio geográfico habitual de la mayoría de los mexicanos. Estas urbes presentan, por regla general, un crecimiento acelerado que trae como consecuencia su expansión; un ensanchamiento que en ocasiones produce un hecho particular: el de la conurbación, por el que varios núcleos urbanos, inicialmente independientes entre sí, se "encuentran" haciendo desaparecer el espacio libre intermedio que, originalmente, los diferenciaba.

Si dichos núcleos urbanos pertenecen a municipios distintos, es decir, si las zonas urbanas rebasan sus propios límites político-administrativos e incorporan funcionalmente población y actividades económicas de municipios contiguos, entonces estamos frente al llamado fenómeno metropolitano. Se conforma así un espacio territorial que abarca a varios términos municipales cuyos límites, en apariencia, parecen haber desaparecido y entre los que existen fuertes vinculaciones económicas y sociales denominado *área metropolitana* (C. BARRERO).

Este fenómeno -mundial, generalizado e irreversible-, comenzó a presentarse en México hace cincuenta años, en el transcurso de los cuales se aprecia un aumento, cada vez mayor, de las zonas urbanas que siguen esta dinámica. La ciudad de

Guadalajara, segunda en número de habitantes y en importancia del país, fue una de las primeras urbes mexicanas que se vio inmersa en un proceso de crecimiento que, de a poco, fue incorporando a los municipios de Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, situación que le ha conferido desde hace ya varios años el carácter y denominación de Zona Metropolitana.

Además de los múltiples conflictos inherentes a toda gran ciudad, los espacios territoriales que incorporan en su crecimiento el proceso descrito, presentan un problema adicional que, en nuestra opinión, merece ser considerado: la necesidad de una coordinación intergubernamental eficiente entre los municipios que conforman una misma urbe.

Es difícil imaginar a diversas autoridades municipales actuando cada cual por su lado y olvidando el hecho de que muchas de sus decisiones necesariamente tendrán impacto y trascendencia en un territorio que no sólo es el suyo y en un contingente de personas que no son únicamente sus gobernados. La coordinación se convierte así en un tema de fundamental importancia, pues se está en presencia de un espacio territorial, cuyas fronteras en la práctica se han desdibujado y de varias autoridades ejerciendo sus potestades públicas en ese territorio que, en términos prácticos, podríamos denominar común.

Así se ha reconocido, pues es posible constatar que cuando las autoridades de dos entidades político-administrativas diferentes y vecinas llegan a la conclusión de que es necesario obrar en consuno para resolver problemas que afectan por igual a la población de ambos lados de la línea limítrofe, establecen diversas y variadas formas de actuación coordinada, que pueden ir desde simples acuerdos informales, hasta el establecimiento de verdaderos gobiernos sobre todo el territorio metropolitano, que traen consigo la desaparición de las jurisdicciones territoriales existentes.

Entre ambos supuestos existen un sinnúmero de soluciones para llevar a efecto la actuación conjunta, no hay modelos únicos para abordar el problema de la gestión de los espacios metropolitanos, pero lo que sí es posible detectar es que en muchos países, en casos como el descrito, se procede a la creación de entidades específicas tendentes a institucionalizar la coordinación de las autoridades municipales y que esas instancias responden a las particularidades de cada área metropolitana y al contexto específico en que éstas se encuentran.

Tomando en consideración lo anterior, para efectos de nuestro estudio, partimos del planteamiento en el sentido de que los municipios deben cumplir con su obligación de satisfacer las necesidades básicas de la población a la que gobiernan, unas necesidades que parecen presentar ciertas peculiaridades cuando se está frente al fenómeno metropolitano; si esto es así, cabría concluir que entonces también las formas tendentes a la satisfacción de dichos requerimientos deberán ser distintas a las que tradicionalmente se recurre para atenderlos.

Con base en este planteamiento, surgen diversas preguntas: ¿el Derecho mexicano reconoce los problemas inherentes al fenómeno metropolitano? ¿contempla nuestra legislación alguna forma específica en la que han de administrarse los espacios metropolitanos existentes en nuestro país? ¿si no la contempla establece, al menos, la necesidad de coordinación de las autoridades cuando las zonas urbanas abarcan el territorio perteneciente a más de un municipio? ¿si se establece la posibilidad de coordinación cuáles son las formas en que ésta puede llevarse a cabo? ¿están desarrolladas esas formas? ¿a quién corresponde el desarrollo de las bases de coordinación entre municipios? ¿depende su desarrollo del nivel de gobierno municipal? ¿bajo el esquema de las competencias municipales qué facultades tienen los municipios para hacer frente al fenómeno metropolitano? ¿existen organismos con alcances metropolitanos? ¿cuál es su sustento jurídico? ¿es necesario establecer nuevas formas de administración del espacio metropolitano y por qué? ¿es posible, a la luz de la legislación vigente, establecer novedosas fórmulas de administración para las áreas metropolitanas?

Las respuestas a estos cuestionamientos se irán desarrollando a lo largo de este trabajo de investigación, cuyo objeto central gira en torno al análisis de los mecanismos jurídicos de que dispone nuestro Derecho para ejercer una eficiente administración entre municipios conurbados, así como sobre la posibilidad, a la luz de la legislación vigente, de generar nuevos instrumentos de gobierno y administración de las metrópolis, con especial referencia a la Zona Metropolitana de Guadalajara.

El presente estudio se desarrolla en cuatro capítulos. El primero de ellos, bajo el título *La administración de los grandes espacios metropolitanos y el hecho metropolitano: un fenómeno complejo y multisectorial*, tiene por finalidad la de describir el hecho sociológico ante el cual nos encontramos y las consecuencias jurídicas que éste trae consigo. Por un lado, estudiamos la problemática derivada de la administración de los espacios metropolitanos, tema que abordamos en la primera sección de este capítulo en la que se desarrollan los datos del problema; se trata el caso particular de la Zona Metropolitana de Guadalajara y se deja patente la necesidad de estudiar la cuestión desde la óptica del Derecho. De otra parte, en la segunda sección, nos centramos en el estudio del *fenómeno metropolitano*, intentando proporcionar sus generalidades, las distintas acepciones del término *área metropolitana*, su definición, desde el punto de vista estrictamente jurídico y, finalmente, se procede al análisis de las distintas respuestas institucionales que este fenómeno ha producido en otros países.

El capítulo segundo, titulado *La ordenación jurídica de los espacios metropolitanos en el Derecho mexicano*, se divide también en dos apartados; en la primera sección de este capítulo se analiza a detalle el contenido del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se estudian los antecedentes que dieron origen a la introducción, en el texto constitucional, de la posibilidad de coordinación y asociación entre municipios para el mejor cumplimiento de sus fines. Derivado del anterior estudio, seguidamente se considera pertinente abordar el tema de

la problemática de las competencias municipales. La sección segunda está dedicada al estudio de dos atribuciones municipales, en particular, la prestación de los servicios públicos y la posibilidad de suscribir convenios de coordinación.

En virtud de la importancia que en materia municipal adquieren los ordenamientos estatales y de que nuestro estudio está concretamente orientado al caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara, en el capítulo tercero, *La ordenación jurídica de los espacios metropolitanos en el Estado de Jalisco*, se procede al análisis de la normativa vigente en dicha entidad federativa relacionada con los aspectos generales de la administración municipal, analizando dos leyes en concreto, la Constitución Política del Estado de Jalisco y la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco. Asimismo, hemos considerado conveniente referir algunos ejemplos de organismos con alcances metropolitanos que se han experimentado en la Zona Metropolitana de Guadalajara, cuyo estudio opinamos resulta de utilidad, pues pueden constituirse en antecedente para la creación de nuevas instancias de gestión de los intereses metropolitanos y contribuyen a poner de manifiesto la necesidad de contar con mecanismos específicos de administración de la Zona Metropolitana.

En el cuarto y último capítulo, denominado *La gestión de los espacios metropolitanos desde una perspectiva de futuro*, con base en lo estudiado con anterioridad, se enfatiza, en la sección primera, la necesidad de constituir instancias ad hoc para la gestión de los espacios metropolitanos, proporcionando los elementos básicos que deberán ser considerados si se pretende establecer una entidad metropolitana, seguidamente se explica la naturaleza jurídica que, en el Derecho comparado, caracteriza dichos entes. Posteriormente, en la sección segunda, se propone una interpretación al artículo 115, analizando si a la luz de lo que éste establece, es posible proceder a la creación de instancias efectivas de administración del espacio metropolitano, finalizando con algunas reflexiones sobre las acciones que en el futuro podrán emprenderse para la gestión de los espacios metropolitanos.

La metodología que desarrollamos en la investigación es fundamentalmente de tipo analítico, examinando, en primer término, cómo se aborda la cuestión en el Derecho mexicano, para lo cual se estudia tanto la legislación vigente, como la doctrina de los autores nacionales. En segundo lugar, y ante la ausencia de una regulación específica para la realidad estudiada en nuestro orden jurídico, se procede al examen de las opciones previstas en otros países, intentando recoger los rasgos más generales de dichas soluciones. Finalmente, a la luz de lo examinado, se analiza la posibilidad de generar nuevos instrumentos de administración metropolitana con base en la legislación vigente en nuestro país, así como en algunos criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia.

I. LA ADMINISTRACIÓN DE LOS GRANDES ESPACIOS METROPOLITANOS Y EL HECHO METROPOLITANO: UN FENÓMENO COMPLEJO Y MULTISECTORIAL

PLANTEAMIENTO

Una exigencia metodológica obliga a la previa precisión del fenómeno cuya regulación jurídica tratamos de analizar, tema que abordaremos en este primer capítulo. En la primera sección proporcionamos elementos que permiten al lector situarse en el contexto de cuáles son las características y la importancia de una determinada realidad social que, como tal, produce consecuencias culturales, políticas, económicas, sociales y, desde luego, jurídicas que generan innumerables problemas a los que el Derecho se ve obligado a ofrecer respuesta; mientras, en la segunda, nos centramos en el estudio del llamado *fenómeno metropolitano*, con el fin de analizar sus caracterizaciones más generales, las diversas calificaciones conceptuales de que ha sido objeto y las notas básicas que definen las respuestas institucionales brindadas al mismo.

SECCIÓN 1ª LA PROBLEMÁTICA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS GRANDES ESPACIOS METROPOLITANOS Y EL CASO DE LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

1. Los datos del problema.

Las aglomeraciones urbanas son el resultado de procesos de crecimiento económico y demográfico, que han generado la concentración de la población en espacios urbanos donde las actividades y las expectativas de crecimiento económico y mejores condiciones de vida son mayores; esta circunstancia ha causado graves problemas de desequilibrios territoriales, sociales y ambientales.

En la actualidad, la población urbana mundial crece cuatro veces más que la rural. En el año 2000, 2,900 millones de personas vivían en zonas urbanas, es decir, un 47% de la población mundial, y se prevé que hacia el 2030 habitarán en dichas zonas 4,900 millones de personas, o sea, el 60% de los habitantes del mundo. Este incremento, en su mayoría, será absorbido por las zonas urbanas de regiones menos desarrolladas, mientras que sus poblaciones rurales aumentarán muy lentamente. Asimismo, se estima que para el 2007 el número de residentes en ciudades superará, por primera vez en la historia, el número de campesinos.¹

Esta es la frialdad de los números. No es el crecimiento de la población lo que debe preocuparnos, sino el cómo las autoridades, sobre todo las encargadas de la prestación de los servicios básicos, devienen impotentes para enfrentar un incremento poblacional de tal magnitud; la intención, pues, de referir estos datos no es otra sino la de introducirnos en el planteamiento de algunos de los problemas derivados de una realidad urbana cada vez más compleja y la de considerar la enorme importancia que implica la satisfacción de los intereses de los millones de personas que la habitan.

La marginación social; el crecimiento urbano desordenado mediante la aparición de asentamientos irregulares; la contaminación de las aguas por ausencia de redes de saneamiento y drenaje; la captura ilegal de algunos servicios básicos (energía eléctrica y agua); la ocupación de suelos inadecuados y la consecuente vulnerabilidad a las catástrofes (inundaciones, hundimientos de tierra, derrumbes, etc.); la escasez de recursos naturales; la pérdida de los ecosistemas; el deterioro del patrimonio físico, incluso del arquitectónico y monumental; la pérdida de elementos simbólicos o de identidad de la ciudad; la proliferación de las actividades informales como el comercio ambulante, con el consiguiente efecto depredador sobre los espacios públicos y servicios urbanos que a menudo provoca conflictos con los comerciantes formales; el desarrollo de actividades vinculadas a la economía ilegal y a la delincuencia urbana; el

¹ Vid. UNFPA, "Urbanización y migración" en *Cuestiones de Población. Juego de documentos informativos 2001*.
<http://www.unfpa.org/modules/briefkit/espanol/07.htm>

aumento objetivo y subjetivo de la pérdida de seguridad y calidad de vida por parte de la población urbana; el aumento del desempleo; el incremento constante de la contaminación ambiental; la demanda creciente de servicios públicos y la insuficiencia de los recursos municipales para satisfacerla, son algunos de los serios problemas que pueden observarse en las grandes ciudades² y si además se trata de una zona metropolitana, como en el caso que se analiza, se pueden agregar los de la coordinación entre los gobiernos municipales que conforman una misma urbe y entre éstos y los demás órdenes de gobierno que aplican sus competencias exclusivas o concurrentes en el territorio de la ciudad.

La realidad económica, social y cultural de los conglomerados metropolitanos desborda los límites de la ciudad entendida como municipio, transformándose en una realidad territorial no contenida por los órdenes jurídicos locales. La existencia de una multiplicidad de jurisdicciones en el espacio metropolitano, no coordinadas o insuficientemente coordinadas, sumada a una atomización de la autoridad estatal en diversos niveles de gobierno, agencias, entes, organismos, empresas de servicios públicos, entes de control, etc., se plantea como uno de los elementos más conflictivos para la gestión de dichos territorios.³ Son innumerables los ejemplos de decisiones públicas que se toman en las ciudades centrales y que afectan al territorio de las áreas periféricas y a la calidad de vida de su población; a su vez, es igualmente conocida la situación de los habitantes de las zonas periféricas que trabajan y/o usan los servicios de la ciudad central, pero no están representados en los órganos de gobierno, ni forman parte de los procesos de toma de decisiones públicas del mismo.

En este escenario complejo y fragmentado, nos vemos obligados a imaginar respuestas institucionales para hacer frente a diferentes desafíos del fenómeno metropolitano, tales como la prestación de servicios comunes, la coordinación en la

² Sobre este tema *vid.* BORJA, J. y MUXÍ, Z., "El Gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, N° 8 y 9, 2001, pp. 83 a 142.

³ *Cfr.* MOUCHET, C., "Las competencias municipales en las áreas metropolitanas", en *Crónica del V Congreso Hispano-Americano-Luso de Municipios*, vol. I, IEAL, Madrid, 1968, p. 1129 y ss.

formulación y ejecución de políticas públicas, la planificación del uso del suelo, la promoción de la calidad de vida, la superación de los desequilibrios regionales, entre otros.

2. El caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara.

El proceso de urbanización en México comenzó a partir de los años cuarenta y ha sido resultado de tres componentes fundamentales: el crecimiento natural de la población, la migración de origen rural y la expansión física de las áreas urbanas a través de la absorción de localidades rurales o del crecimiento propio de los asentamientos urbanos. La evolución de este proceso, que se ha dado con mayor intensidad en las cuatro zonas metropolitanas más pobladas del país -la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla-, así como en otras ciudades menores en extensión y magnitud demográfica, puede visualizarse en dos etapas: intensiva, ocurrida del período 1940 a 1970, y otra de desaceleración y diversificación, a partir de los años setenta.⁴

Nuestro país no escapa a la realidad descrita en el punto anterior, sino que, incluso, contribuye a elevar la estadística de la población urbana mundial. Según el XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000,⁵ la población de México ascendía a 97'483,412 habitantes, de los cuales 72'759,822 habitaba zonas consideradas urbanas; esto representa el 74.64% de la población total. El estado de Jalisco, por su parte, incrementa el promedio de habitantes en zonas urbanas en el país, pues, según el citado censo, la población de dicha entidad en el año 2000 era de 6'322,002, de los cuales 5'345,302 residía en zonas urbanas, es decir, el 84.55% de la

⁴ Sobre el proceso de urbanización en México *vid.* SEMARNAP, *Informe estadístico del medio ambiente*. Capítulo III.2 "Estadísticas sobre asentamientos humanos".

<http://www.semarnap.gob.mx/naturaleza/estadistica-am/informe/acrobat/capitulo3-2.pdf>

⁵ INEGI, "Población total, urbana y rural y densidad de la población según Entidad Federativa, 2000" en *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados básicos por Entidad Federativa. Bases de datos y tabulados de la muestra censal, México, 2001*.

<http://www.inegi.gob.mx/estadistica/espanol/sociodem/fsociodemografia.html>

población total del estado. Cabe aclarar que residir en una zona urbana no necesariamente implica vivir en una gran ciudad, puesto que las cifras mencionadas en el párrafo que antecede incluyen a las localidades cuyo número de habitantes es superior a los 2,500, en razón de lo cual nos parece oportuno referirnos a la población mexicana radicada en ciudades.

La última estadística disponible al respecto,⁶ nos muestra que en el año de 1995, un total de 55'063,511 personas vivían en localidades de más de 100 mil habitantes, lo que representa el 60.43% de la población del país que en aquel año ascendía a 91'120,433 y de ese total de residentes en ciudades de más de 100 mil habitantes el 68.55%, esto es 33'123,409 personas, habitaban en zonas metropolitanas, entendidas éstas como las localidades que abarcan a más de una jurisdicción político-administrativa, con lo que se concluye que en el año de 1995 el 41.84% de la población total de México residía en zonas consideradas como metropolitanas.

En el caso concreto de la Zona Metropolitana de Guadalajara, su población en el año 2000 ascendía a los 3'458,667 habitantes,⁷ lo que traducido a términos porcentuales significa que el 54.71% de la población total del estado de Jalisco residía en uno de los cuatro municipios que la conforman. Consideramos oportuno mostrar la evolución del crecimiento poblacional en estos municipios en los últimos cincuenta años:

⁶ INEGI y SEMARNAP, "Las ciudades con más población, 1990 y 1995", en *Estadísticas del medio ambiente, 1997*.
<http://www.inegi.gob.mx/estadistica/espanol/sociodem/fsociodemografia.html>

⁷ INEGI. *Sistema Municipal de Bases de Datos*.
<http://www.inegi.gob.mx>

MOVIMIENTOS DE POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS QUE CONFORMAN LA ZMG, 1950-2000						
Municipio	Población					
	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Guadalajara	380 226	740 394	1 199 391	1 626 152	1 650 205	1 646 319
Zapopan	27 115	54 562	155 488	389 081	712 008	1 001 021
Tlaquepaque	33 187	56 199	100 945	177 324	339 649	474 178
Tonalá	11 486	15 880	24 648	52 158	168 555	337 149
Total	452 014	867 035	1 480 472	2 244 715	2 870 417	3 458 667

Fuente: Elaboración propia basada en datos del INEGI en *Sistema Municipal de Bases de Datos*.⁸

Analizando estas cifras encontramos que el municipio de Guadalajara presenta un importante incremento en su población en las primeras dos décadas evaluadas, para después estancarse y comenzar a decrecer, como se aprecia claramente en la última década; la población del municipio de Zapopan aumenta de manera considerable durante las primeras tres décadas, destacando la de los sesenta en la que se triplica su número de habitantes; Tlaquepaque es el municipio en el que, proporcionalmente hablando, aumenta menos la población y que presenta más constante en las variaciones de su crecimiento, pues no crece de manera tan desorbitada en ninguno de los períodos analizados, salvo el caso de los ochenta, en el que se aprecia un crecimiento de casi el doble; y, finalmente, Tonalá que en las últimas tres décadas presenta un crecimiento considerable, destacando la de los ochenta en la que su población crece más del triple.

La situación de Guadalajara, semejante en muchos aspectos a la que guardan las grandes metrópolis del mundo, “presenta una creciente agudización de sus características y de sus problemas, que se agrandan con el crecimiento de la ciudad en

⁸ *Ídem.*

razón de causas atribuibles en gran parte a la multiplicidad de criterios y a la discordinación y discontinuidad de acciones”.⁹ Al respecto, J. CAMBEROS afirma:

...a esta ciudad debemos interpretarla como una aglomeración urbana o zona en vías de metropolización, resultado de la sucesión de asentamientos que forman una gran mancha, producto de continuas expansiones y repetidas conurbaciones. Éstas han generado una estructura urbana cada vez más compleja, por lo disímulo de los asentamientos en el área en cuestión, que van desde el casco urbano (de lo que fue la ciudad colonial), antiguos poblados rurales, asentamientos espontáneos y urbanizaciones suburbanas, hasta barrios y colonias consolidados, lo que ha conformado un mosaico social que lamentablemente tiende cada día a contrastarse más. Así, el gigantismo urbano le ha provocado a Guadalajara una serie de problemas en su desarrollo, de los cuales algunos han adquirido dimensiones que perturban las perspectivas de equidad social y ponen en entredicho las metas del bienestar deseado para sus habitantes...¹⁰

En el ámbito particular de la Zona Metropolitana de Guadalajara coexiste una multiplicidad de poderes, organismos e instituciones -de los tres niveles de gobierno- que ejercen sus competencias de modo exclusivo y/o concurrente sobre las más variadas materias y parcelas de su territorio. Dentro de los mismos podemos destacar al Gobierno Federal y sus organismos, al Gobierno del Estado y sus organismos, a los Municipios que tradicionalmente se consideran parte del espacio territorial metropolitano, al Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, a los organismos intermunicipales, por citar algunos, y a los que también pueden adicionárseles otros según la materia específica de que se trate.

...al crecer la vieja capital de Guadalajara y diversificarse, comenzaron a manifestarse divergencias y conflictos de diversos tipos entre el municipio central y los colindantes: cuestiones de límites, superposición de acciones, conflictos de autoridad, diferentes criterios o intereses para afrontar problemas comunes, etc. El panorama, en síntesis... [es] el de varias autoridades municipales actuando en una misma realidad urbana; distintos niveles de gobierno en una difícil coordinación local, estatal, federal; desajustes administrativos; choque de legítimos intereses corporativos, derivados de una tradición política de siglos, etcétera...¹¹

⁹ DAU FLORES, E., *La conurbación del Valle de Atemajac*, El Colegio de Jalisco-Academia Mexicana de Ingeniería. Guadalajara, 1994, p. 62.

¹⁰ CAMBEROS, J., “Guadalajara, perspectiva de una aglomeración urbana”, en *Revista Universidad de Guadalajara*, Guadalajara, otoño 1993, p. 12.

¹¹ DAU FLORES, E., *op. cit.*, p. 29.

Dicha circunstancia ha ido generando a lo largo del tiempo una serie de conflictos desde el punto de vista jurisdiccional, que han repercutido negativamente en la búsqueda de soluciones concertadas, haciendo prácticamente imposible el avance de un proceso de articulación jurisdiccional para la gestión metropolitana.

La superposición competencial y normativa no sólo ha restado posibilidades de integración a los diferentes actores, sino que ha resultado altamente negativa para las propias jurisdicciones, ya que ha afectado las competencias de los entes locales, menguando así la tan ansiada -y todavía no lograda- autonomía municipal.

Esta situación, que forma parte de una realidad compleja y altamente sistémica, ha desbordado el propio marco jurídico-institucional, tornándose en una pesada malla que afecta claramente las posibilidades de administración del espacio metropolitano. Lamentablemente, las respuestas institucionales encaminadas a brindar soluciones a problemáticas claramente metropolitanas (como es el caso de la seguridad pública, el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, el transporte público, la protección al ambiente, entre otros) no se hallan articuladas con una visión de conjunto, pues carecen de la base sustancial sobre la cual debe asentarse la gestión metropolitana a través de la coordinación interjurisdiccional e intersectorial.

En apoyo a las ideas anteriormente vertidas, R. EIBENSCHUTZ afirma que “la situación urbana local y la coordinación de funciones entre municipios se complica en la medida en que en las ciudades existen dependencias y organismos cuyas atribuciones y responsabilidades son similares, tanto, que llegan a ignorar mutuamente los planes y programas de trabajo de las demás, al grado de superponerse o estorbarse, e incluso, oponer sus políticas. No parten de una visión unitaria, integral”.¹²

¹² EIBENSCHUTZ HARTMAN, R., “Hacia nuevos modelos de administración metropolitana”, en revista *El Mercado de Valores*, México, abril 2000, p. 57.

Por su parte, R. MARTÍN y J. ALLENDE mencionan que “las áreas metropolitanas poseen «per se» características tales, de orden espacial, socioeconómicas, funcionales y administrativas, que demandan un tratamiento unitario, común, de determinados aspectos considerados cruciales para una gestión-administración eficiente y racional”.¹³

Un ejemplo -entre muchos- de la complejidad institucional a la que se hace referencia lo constituye el de la gestión de los residuos sólidos municipales, tema íntimamente ligado con el de la protección al medio ambiente. En este caso, la distribución de competencias materiales y territoriales, a partir de la coexistencia de jurisdicciones federal, estatal y municipal, ha provocado serias dificultades y limitaciones operativas al accionar de las autoridades encargadas de ejercer sus competencias. Así, los municipios de la Zona Metropolitana tienen a su cargo el servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos¹⁴ y al estado de Jalisco corresponde regular los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales¹⁵ (regulación que debe hacerse en concordancia con lo establecido por la Federación a través de leyes, reglamentos, normas oficiales, normas técnicas ecológicas dictadas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, disposiciones de carácter general, etc.¹⁶), pero son los municipios los encargados de aplicar las disposiciones jurídicas dictadas por el estado en la materia,¹⁷ además de que cada uno puede establecer su propia normativa, en el ámbito de sus atribuciones. Por otra parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que corresponde a los estados la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios;¹⁸ en concordancia con esta disposición, la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del

¹³ MARTÍN MATEO, R. y ALLENDE LANDA, J., *El área metropolitana de Alicante: un reto de futuro*, Universidad de Alicante-Ayuntamiento de Alicante, Alicante, 1986, p. 23.

¹⁴ Artículo 115, fracción III, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵ Artículo 7 fracción VI de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

¹⁶ Artículo 137 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

¹⁷ Artículo 8 fracción IV de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

¹⁸ Artículo 7 fracción XI de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Estado de Jalisco establece literalmente que “cuando dos o más centros de población urbana, situados en el Estado, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, el gobierno del Estado y los gobiernos municipales respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán de manera coordinada las acciones de que trata este artículo”,¹⁹ entre las que figura justamente la de la regulación de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos industriales y municipales.²⁰

Esto no es todo, pues adicionalmente existe la alternativa de que los municipios suscriban entre sí convenios o acuerdos de coordinación y colaboración administrativa, con el propósito de atender y resolver problemas ambientales comunes y ejercer sus atribuciones a través de las instancias que al efecto determinen;²¹ además la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales debe promover la celebración de acuerdos de coordinación y asesoría con los gobiernos estatales y municipales para la implantación y mejoramiento de sistemas de recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales, así como para la identificación de alternativas de reutilización y disposición final de residuos sólidos municipales, incluyendo la elaboración de inventarios de los mismos y sus fuentes generadoras;²² por último, encontramos también la posibilidad de que la Federación suscriba convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los Estados asuman alguna de las funciones que corresponden a ésta, como es el caso de la del control de residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad²³ y una vez formalizado un convenio de esta naturaleza, los Estados, a su vez, podrán suscribir convenios de coordinación con los municipios para que éstos asuman la función delegada.

Sin profundizar en la temática particular y sin referirnos a las competencias por

¹⁹ Último párrafo del artículo 5 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco.

²⁰ Artículo 5 fracción XII de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco.

²¹ Artículo 13 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

²² Artículo 138 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

²³ Artículo 11, fracción II de la Ley General del Equilibrio y la Protección al Ambiente.

razón de territorio y a la reglamentación de cada municipio en la materia, de lo apuntado parece deducirse que la actividad jurisdiccional en la regulación de la ecología y la protección al ambiente demanda de un sistema de coordinación y/o concertación que facilite el correcto accionar de cada uno de los órdenes de gobierno y que permita a los municipios resolver las cuestiones que atañen al ambiente, las que, por sus características, rara vez se circunscriben a un ámbito o jurisdicción determinada.

En el caso del espacio metropolitano, se impone una visión de conjunto. Los problemas de la gestión de los residuos sólidos municipales de la Zona Metropolitana de Guadalajara revisten tal grado de seriedad que solamente las soluciones a nivel metropolitano podrán gozar de alguna expectativa de éxito, así lo han reconocido los ayuntamientos de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, que, conscientes de la problemática en cuestión, en el año 2000 autorizaron suscribir con el Gobierno del Estado de Jalisco un documento denominado “Pacto Metropolitano por un Medio Ambiente Sano”, el cual no llegó a formalizarse porque el Cabildo de Zapopan lo autorizó hasta el mes de noviembre y un mes después se produjeron los cambios de los titulares de los ejecutivos municipales y actualmente se encuentra, otra vez, en estudio por parte de los ayuntamientos mencionados, habiéndolo aprobado nuevamente el de Zapopan. En dicho “pacto” se establece, entre otras cosas:

...I. Que es preciso reconocer que el modelo de gestión que prevaleció por décadas en nuestros municipios [Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá] para el manejo y disposición final de los residuos sólidos municipales, en la práctica, se ha traducido en la proliferación de espacios saturados, abandonados o de disposición clandestina que alteran de manera grave el equilibrio ecológico, cuyos impactos negativos habrán de resentirse durante muchos años por los habitantes de la zona metropolitana de Guadalajara.

II. Que resulta imperativo lograr en el futuro inmediato, una gestión responsable de los residuos sólidos municipales de la zona metropolitana de Guadalajara, que posibilite la preservación del medio ambiente en nuestra ciudad, permita el restablecimiento ecológico del territorio conurbado y proteja los recursos naturales para las nuevas generaciones de jaliscienses.

III. Que es nuestra voluntad [la de los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá] sumar los esfuerzos institucionales y sociales de nuestros respectivos municipios en favor de un medio ambiente sano para la zona metropolitana de Guadalajara...²⁴

Como ha quedado asentado, la solución que ofrece la legislación para este caso es la posibilidad de que las autoridades interesadas suscriban un sinnúmero de convenios o acuerdos de coordinación y colaboración administrativa, los cuales tienen una vigencia determinada, están sujetos a la voluntad política o capricho de quien gobierne en un determinado momento, dependen de lo que establezca una legislación que sufre constantes reformas y un sinnúmero más de inconvenientes que traen consigo el hecho de que, en la práctica, o no se suscriban, con el consiguiente perjuicio que esto ocasiona, o que se tenga que recurrir al amparo de figuras jurídicas inexistentes, como el caso del mencionado Pacto Metropolitano por un Medio Ambiente Sano, cuya intención es loable, pero carece de sustento jurídico alguno, pues no es más que la buena voluntad de cuatro ayuntamientos y del Gobierno del Estado en turno, que en un momento determinado lograron ponerse de acuerdo e intentaron solucionar el problema; el que, finalmente, como se ha dicho ya, no se logró suscribir, aunque tampoco su suscripción habría sido garantía de solución, pues ni las nuevas administraciones municipales, ni la estatal, tendrían ninguna obligación jurídica de cumplirlo.

Acorde a lo apuntado, constatamos la importancia de generar nuevos marcos legales e institucionales que posibiliten la administración de este espacio territorial y la satisfacción de las necesidades y expectativas de una mejor calidad de vida de las poblaciones asentadas en ella.

²⁴ Proyecto de Pacto Metropolitano por un Medio Ambiente Sano elaborado por la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Gobierno del Estado de Jalisco. Documentación interna de la Secretaría del Ayuntamiento de Zapopan, s.p.i.

3. La necesidad de un enfoque jurídico.

Respecto al tema de las implicaciones del fenómeno metropolitano, en México se han realizado interesantes trabajos de investigación²⁵ desde distintas perspectivas, predominando los que lo evalúan desde la óptica del urbanismo, la sociología y la administración pública; no obstante, casi ninguno de ellos tiene por objeto el estudio de la cuestión desde el ámbito estrictamente jurídico, excepción hecha de algunas aportaciones importantes para el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, pero que no pueden extrapolarse a otras realidades urbanas del país, pues se trata de una situación distinta, ya que en ella interviene una cuarta instancia que es el Distrito Federal, cuya normativa y regulación no es equiparable a la del municipio.

R. EIBENSCHUTZ, al explicar cómo ocurre el fenómeno metropolitano en México, asevera que “el tema de la administración metropolitana conviene estudiarlo también desde otro enfoque: reflexionar sobre los mecanismos jurídicos de que dispone el país para ejercer la administración urbana entre municipios, así como sobre la posibilidad de generar nuevos instrumentos de gobierno y administración de las metrópolis”.²⁶

Justamente ése será el enfoque del presente trabajo de investigación. Desde luego que las contribuciones proporcionadas por otras disciplinas son útiles e importantes: conocer el fenómeno desde el punto de vista sociológico aportará datos necesarios para entender mejor la realidad social que demanda ser atendida por el Derecho; la elaboración de políticas públicas particulares encaminadas a solucionar los problemas de las metrópolis, proporcionará mayores elementos que justifiquen un tratamiento jurídico especial para los espacios urbanos que han rebasado los límites municipales. Pero ningún proyecto social o programa de gobierno podrá llevarse a cabo eficazmente sin el sustento legal adecuado.

²⁵ Vid. la bibliografía de esta tesis donde aparecen citados algunos de ellos.

²⁶ EIBENSCHUTZ HARTMAN, R., *op. cit.*, p. 58.

Mención especial, por cierto, merecen las aportaciones de los urbanistas en materia de administración metropolitana, muchas de ellas traducidas ya en los ordenamientos vigentes y que han traído consigo avances significativos en la coordinación entre autoridades de los distintos órdenes de gobierno en materia de desarrollo urbano; sin embargo, la administración de los espacios urbanos plurimunicipales no debe abordarse sólo desde la óptica de la planeación urbana y el ordenamiento territorial, como hasta ahora ha venido haciéndose, pues éste es sólo uno de los múltiples problemas que convergen en la misma realidad, muy importante, sí, mas no el único, como ha quedado asentado líneas arriba.

...no es sólo, pues, en la ordenación del territorio donde radican los beneficios de la visión integral del área metropolitana, sino que esta consideración diferencial se presenta, fundamentalmente, en la problemática relacionada con el proceso de producción y gestión de diversos sistemas infraestructurales que requieren de un marco de resolución que contemple de forma global los ámbitos funcionales significativos. Así el transporte, abastecimiento de agua, saneamiento y tratamiento de residuos, y multitud de otros servicios públicos, se encuentran con áreas especiales interrelacionadas que difícilmente pueden aislarse en la gestión de estos servicios, si se pretende racionalizar su explotación. De ahí la inherente necesidad de coordinación que el hecho metropolitano exige...²⁷

De lo que se trata es de que, a partir del reconocimiento del sistema comunitario integrado, problemas con dimensión metropolitana no reciban soluciones de carácter parcial que dan lugar a la superposición ineficiente de actuaciones infraestructurales de pequeña dimensión que sólo, marginalmente, resuelven el problema global y que no aprovechan todos los beneficios que podrían derivarse de una concepción y planificación más general y coordinada.

Finalmente hay que acotar, como ha puesto de relieve R. EIBENSCHUTZ, que “de manera paralela al crecimiento urbano, las metrópolis contemporáneas se han convertido en lugares estratégicos para el desarrollo nacional. Son el sitio donde se concentran las actividades económicas y culturales; representan los mayores mercados

²⁷ MARTÍN MATEO, R. y ALLENDE LANDA, J., *op. cit.*, p. 35.

para los bienes y el crecimiento comercial a escala internacional; y se caracterizan por su enorme diversidad humana”.²⁸

Un factor más que justifica la necesidad de profundizar en el tema central de esta investigación, ya no se trata solamente de hallar fórmulas eficaces de coordinación con el fin de satisfacer los intereses de millones de personas que habitan áreas urbanas cuyos límites han excedido el ámbito jurisdiccional de un municipio, sino que generar un marco jurídico adecuado para la gestión de los intereses metropolitanos reportará, además, beneficios que repercutirán en el dinamismo propio de estas ciudades y su desarrollo integral.

Identificado y expuesto a grandes rasgos el problema concreto al que nos enfrentamos, a continuación procedemos al análisis del hecho metropolitano, centrándonos en cuatro cuestiones: los aspectos generales que lo caracterizan, las calificaciones conceptuales relativas al término *área metropolitana*, la definición de este último concepto desde el ámbito jurídico y las notas básicas para la definición de las respuestas institucionales al fenómeno metropolitano.

SECCIÓN 2ª EL FENÓMENO METROPOLITANO

1. Aspectos generales.

R. MARTÍN y J. ALLENDE explican que

...el proceso de crecimiento urbano llega a producir en una de sus fases evolutivas el llamado fenómeno metropolitano. Se pasa así de la noción de área urbana de límites definidos, al concepto de área metropolitana que, además de tener fronteras más imprecisas, aparece caracterizada por una serie de atributos y singularidades distintas al concepto de núcleo urbano tradicional. En el momento en que el núcleo central deja de ser el mero lugar nodal de una cierta área, para convertirse en el punto de crecimiento rápido cuyo dinamismo se contagia a los centros secundarios dependientes de él, comienza la metropolización. Una de las características más relevantes del inicio de este proceso entre

²⁸ EIBENSCHUTZ HARTMAN, R., *op. cit.*, p. 57.

el centro municipal y los centros secundarios es el intercambio de residencia, trabajo y ocio... El dato metropolitano troquea una nueva realidad bien diferenciada del espacio urbano tradicional de la ciudad cerrada. Y en esa transformación hacia la ciudad abierta conforma un nuevo espacio de convivencia humana que requiere de respuestas organizatorias concretas adaptadas a esa singular conformación del espacio social, económico y administrativo que denominaremos «área metropolitana»...²⁹

El llamado *hecho metropolitano* es consecuencia de un proceso de concentración-expansión poblacional y de actividades que, sobrepasando el marco urbano tradicional, genera un comportamiento globalizador e interdependiente con los núcleos próximos vinculados al núcleo central por relaciones de carácter cotidiano. Consecuentemente, el área metropolitana surge como una fase del proceso de crecimiento urbano, convirtiéndose en el resultado de la creciente complejidad que va adquiriendo el hecho urbano cuyo núcleo central desborda, con su dinamismo, su propia área inmediata de crecimiento, contagiándolo a los núcleos o centros secundarios próximos al mismo y dependientes de él en una primera fase. En ese proceso el núcleo principal deja de ser ya el lugar central de una cierta área y pasa a formar una unidad en su evolución con los centros satélites de su inmediato entorno. El intercambio residencia/trabajo se produce ya no únicamente en el sector secundario sino también en el sector servicios. De esta forma se penetra en el fenómeno metropolitano, también llamado *de concentración descentralizada*: “pierde fuerza el concepto de jerarquía desapareciendo la fuerte dependencia existente respecto a la ciudad central y aparecen una serie de interrelaciones con los restantes núcleos de su hinterland próximo que se producen ahora ya a un mismo nivel”.³⁰

El proceso de urbanización supone, pues, en muchos casos, el paso de la ciudad (núcleo) al área metropolitana o ciudad abierta en la que se conforman y consolidan, junto con la ciudad central, una serie de núcleos del inmediato entorno, estructurándose una gran comunidad metropolitana, conformadora de un sistema socioeconómico más o menos integrado en torno a esa ciudad matriz. Adicionalmente,

²⁹ MARTÍN MATEO, R. y ALLENDE LANDA, J., *op. cit.*, pp. 15 y 16.

³⁰ *Ibidem.* p. 23.

esta estructura dispone de una cierta continuidad urbana que comporta una red estable de relaciones cotidianas, económicas y sociales con un claro predominio del carácter urbano sobre el rural de la zona.

2. Conceptualizaciones.

No existe una definición globalmente aceptada del concepto de *área metropolitana*, consecuentemente se carece de unanimidad sobre los criterios en su delimitación, así como de los datos cuantitativos que tipifican el fenómeno metropolitano; sin embargo, la definición del término *área metropolitana* intenta reflejar el resultado de ese complejo proceso de concentración de la población y actividades en un marco espacial más o menos restringido. El objetivo de la definición es registrar una situación de hecho que presenta diferencias cualitativas y cuantitativas con respecto al tradicional concepto de *área urbana*.

Sobre el término *metrópoli* gravita cierta confusión semántica que ha propiciado diversas concepciones. La Nueva Enciclopedia Jurídica recoge este confusionismo cuando señala, al describir a la metrópoli como nuevo espacio de convivencia humana, que

...encontramos una dificultad inicial en la confusión terminológica y la variedad de criterios morfológicos e identificadores. Así, se utilizan a veces, indistintamente y sin precisión, los términos de metrópolis, área metropolitana, aglomeración urbana, región urbana, ciudad regional, metrópoli regional, conurbanización, megalópolis, región metropolitana, etc. Esto sucede tanto en la doctrina como en los instrumentos planificadores y en las reformas administrativas...³¹

Por su parte, la Real Academia de la Lengua³² señala que metrópolis deriva del latín *metropólis* -y éste del griego *μητρόπολις*- que se compone de *meter* madre, y

³¹ Vid. Voz "metrópoli" en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, Tomo XVI, Editorial Francisco Seix, Barcelona, 1978, pp. 327 y ss.

³² Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Disco compacto, Espasa Calpe, 21ª ed., Madrid, 1998.

polis ciudad -etimológicamente el significado sería el de ciudad madre-. El diccionario recoge las siguientes acepciones:

- ciudad principal, cabeza de la provincia o Estado;
- Iglesia arzobispal que tiene dependientes otras sufragáneas³³;
- la nación, u originariamente una ciudad, respecto de sus colonias;

De los anteriores significados cabe destacar la noción de primacía o ciudad principal que introduce ya importantes aspectos que dejan intuir un concepto de *área metropolitana* como área funcional jerarquizada o bien como área de influencia de un determinado espacio geográfico. Es decir, se detectan dos sentidos para la palabra *metropolitana*, ciudad central, por una parte, y ciudad más suburbios, por otra. *Metropolización*, por tanto, parece unido a *suburbanización*, sin que necesariamente las ciudades más metropolitanas, en el sentido tradicional, sean aquellas con suburbios más extendidos, en el sentido administrativo-geográfico.

El término metropolitano ha sido utilizado para:³⁴

- ciudad como centro principal de actividades;
- lugar central para la relación, procesos socioeconómicos y difusión de innovaciones técnicas;
- centro de influencia política e intelectual y, finalmente,
- aglomeración urbana compleja que abarca distintas unidades administrativas interrelacionadas e interdependientes.

Esta es la acepción que utilizaremos *prima facie* para nuestro estudio, según veremos a continuación.

³³ Que depende de la jurisdicción y autoridad de alguno.

³⁴ Vid. MARTÍN MATEO, R. y ALLENDE LANDA, J., *op. cit.*, p. 17.

3. El área metropolitana: un concepto operativo y funcional.

Es precisamente la última acepción la que se ha desarrollado, a partir de la introducción del análisis del fenómeno metropolitano en el crecimiento de los asentamientos humanos y la posterior incorporación del concepto operativo y funcional que denominamos ya *área metropolitana*. La Nueva Enciclopedia Jurídica enfatiza este enfoque cuando señala:

...Por metrópoli se suele entender la ciudad principal que extiende su zona de influencia a una zona circundante constitutiva de lo que se denomina área metropolitana. La idea de metrópoli sugiere una zona densamente urbanizada, con un alto nivel demográfico, que comprende una población diversificada en cuanto a sus actividades, pero cuyas ocupaciones tienen fundamentalmente un sello no agrícola. Modernamente la expresión metrópoli remite a un área dentro de la cual aparece una ciudad principal y una serie de núcleos conexos a aquélla y sobre los que extiende su influencia...³⁵

El concepto de *área metropolitana* tiene su origen en el fenómeno de la dispersión urbana en una variedad de jurisdicciones administrativas. La concepción de *área metropolitana*, que evidentemente arrastra las interpretaciones de metropolitanismo citadas, no debe recoger la visión de un área central con unos amplios suburbios en su entorno, “sino que en la nueva concepción aparecen distintas subunidades urbanas, con personalidad propia, pero cuya proximidad e interdependencia exigen un tratamiento sui generis que evite los conflictos que se presentan para el eficiente y racional ensamblaje entre su realidad espacial socioeconómica y los límites administrativos de esos subsistemas”.³⁶

No existe pues un modelo universal óptimo en la delimitación de un área metropolitana, como tampoco una dimensión morfológica precisa que defina, inequívocamente, al concepto. Cada situación requerirá su propio modelo que habrá de desarrollarse a partir de unas especificaciones mínimas que caractericen a la zona

³⁵ Nueva Enciclopedia Jurídica Seix, *op. cit.*, p. 328.

³⁶ MARTÍN MATEO, R. y ALLENDE LANDA, J., *op. cit.*, p. 18.

como área metropolitana, pero que admitan un desarrollo flexible del concepto en función de sus particulares singularidades.

En palabras de C. BARRERO:

...cada área metropolitana tiene sus propios caracteres, sus propios rasgos distintivos que la van a condicionar decididamente. Aunque es evidente que a todas subyacen unas necesidades de naturaleza similar, cada una de ellas tiene su particular personalidad. Los problemas de las metrópolis europeas, de crecimiento comúnmente estancado, poco tienen que ver con los de aquellas grandes concentraciones urbanas de Asia o África. Y aún dentro de cada país, cada gran ciudad y su zona de influencia va a presentar unas singularidades que la definen...³⁷

Sin embargo, B. BERRY señala que el *fenómeno metropolitano* parece disponer de ciertos atributos generales en los que basar su delimitación. A saber:³⁸

a) Continuidad urbana implícita en el concepto de aglomeración. En otras palabras, existencia de un apreciable grado de ocupación de suelo, sin que ello signifique la erradicación del suelo rural;

b) Existencia de una concentración demográfica urbana reflejada en densidades relativamente altas;

c) Diversificación de actividades económicas así como interrelación intensa de la estructura socioeconómica;

d) Formación de un área de influencia consecuencia del abastecimiento de bienes y servicios que la estructura diversificada de dicho espacio demanda;

e) Incremento de la movilidad por motivo de compras, relaciones sociales y recreo, o residencia/empleo;

f) La creación de ese espacio de creciente interrelación parece coexistir, generalmente, con unidades territoriales jurisdiccionalmente diferenciadas.³⁹

Por otra parte, expertos de las Naciones Unidas⁴⁰ han señalado también cuáles

³⁷ BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., *Las áreas metropolitanas*, Editorial Civitas, Madrid, 1993, p. 55.

³⁸ Vid. BERRY, B. J. L. y HORTON, F. E., en *Geographic perspectives on urban systems*, Prentice Hall, New Jersey, 1970.

³⁹ Este último criterio es aportado por R. MARTÍN y J. ALLENDE, en *op. cit.*, p. 21.

⁴⁰ *Apud* BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., *op. cit.*, p. 56.

son las características y problemas que habitualmente se presentan como consecuencia del crecimiento de las zonas metropolitanas. Nótese aquí el énfasis que se hace sobre el crecimiento para expresar el fenómeno metropolitano, sin que ello deba de significar que no sea posible la existencia de un área metropolitana con una tasa de crecimiento cero en ese asentamiento poblacional. Las características y problemas según dicho organismo, son:

- a) La presencia de una ciudad principal, de una aglomeración de ciudades o de una zona urbana continua o en vías de expansión rápida;
- b) Una concentración de funciones económicas, sociales, culturales y administrativas;
- c) Una población muy densa que crece rápidamente y cuya renta procede principalmente de actividades no agrícolas;
- d) La presencia de una vasta gama de ocupaciones que exigen una especialización;
- e) El dominio por parte de la ciudad central de la vida social, cultural, política y económica de la región e incluso del país;
- f) La presencia de un nudo de comunicaciones ferroviario, de carretera, aéreo, etc., de importancia nacional;
- g) Un crecimiento rápido de las necesidades en viviendas y en servicios e instalaciones urbanas y colectivas;
- h) Una aglomeración de personas de origen rural que conocen más las formas de vida urbana, e
- i) Una falta de instalaciones necesarias para ayudar a los recién llegados a adaptarse a su nueva comunidad.

En cuanto a las consideraciones sobre el número de habitantes y la dimensión física de las áreas metropolitanas, existen algunos criterios a los que no haremos mención,⁴¹ pues son muy variables y dependen de la realidad de cada país, además

⁴¹ Sobre este tema *vid.* MARTÍN MATEO, R. y ALLENDE LANDA, J., *op. cit.*, pp. 26 a 32.

consideramos que no es en la densidad de población, ni en la extensión geográfica donde radica la caracterización principal de estos espacios urbanos.

Como hemos apuntado, en la conceptualización de lo que es un área metropolitana se manejan criterios de naturaleza diversa, inescindiblemente unidos a las concretas circunstancias de hecho en los que se asientan y donde también influyen los diferentes sistemas jurídicos que las enmarcan o el particular punto de vista de los autores que las abordan, a lo cual haremos referencia a continuación.

En primer término, consideramos importante distinguir el concepto de *área urbana* del de *área o zona metropolitana*; L. UNIKEL, en un artículo considerado como el punto de partida en el estudio de la urbanización de la Ciudad de México, por ser el primero en centrar la atención en el problema del crecimiento metropolitano, apunta lo siguiente

...área urbana es el área habitada o urbanizada, con usos del suelo de naturaleza urbana (no agrícola) y que, partiendo de un núcleo central, presenta continuidad física. Esta envolvente urbana, salvo excepciones, no coincide con el límite político o administrativo de la ciudad, fenómeno generalizado a una gran mayoría de ciudades en todo el mundo, que tiende a manifestarse cada vez en forma más notoria... también se emplea con cierta frecuencia el término "conurbación" como sinónimo de "área urbana". Esta palabra, traducción literal del concepto empleado en Inglaterra para el caso, *conurbation*, ha dado origen a un nuevo verbo en el lenguaje arquitecto-urbanístico de México: *conurbar*. Tal término se refiere al fenómeno que se presenta cuando una ciudad, al expandirse hacia su periferia, anexa localidades antes físicamente independientes, formando así un área urbana mayor que la original...

...En términos generales se acepta definir como zona o área metropolitana de una ciudad a la extensión territorial que incluye a la ciudad central y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta (o a otras unidades pertenecientes a la mencionada zona metropolitana) que tienen características metropolitanas (tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas), y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante y de cierta magnitud con la ciudad central (o con el área urbana)...⁴²

En otras palabras, el término *área urbana* comprende "la mancha urbana que cubre a más de una circunscripción político administrativa. Es una unidad desde el

⁴² UNIKEL SPECTOR, L., "La dinámica de crecimiento de la Ciudad de México", en revista *El Mercado de Valores*, op. cit., p. 64.

punto de vista de sus límites físicos, basada en la continuidad de elementos materiales que la constituyen. Esta ciudad cubre u ocupa territorios que corresponden a más de una unidad político administrativa”⁴³ y el concepto de *área o zona metropolitana*, por su parte, “comprende la totalidad del territorio de las unidades político-administrativas que están ocupadas en forma total o parcial por la “mancha urbana” metropolitana; por lo tanto, en la medida que estas jurisdicciones no están totalmente cubiertas por la continuidad urbana, el concepto de zona metropolitana es más abarcador que el de *área metropolitana*”.⁴⁴

El concepto de *área o zona metropolitana*, por ende, enfatiza el aspecto jurisdiccional del fenómeno metropolitano, en tanto que el de *área urbana* se focaliza en su dimensión física.⁴⁵

Hecha la precisión anterior, transcribiremos a continuación algunas definiciones que, en nuestra opinión, pueden ser útiles para entender cabalmente el significado de *área o zona metropolitana* que, como ya hemos visto, son sinónimos.

J. RIVERO define las áreas metropolitanas como:

...los grandes núcleos de aglomeración urbana (que llegan a absorber a las poblaciones cercanas) producidos en torno a las grandes ciudades, provocando una serie de problemas de interacción (transporte, contaminación, vías de comunicación, eliminación de residuos, abastecimiento de agua, etc.), exigiendo una respuesta coordinada de todos aquellos poderes con capacidad de decisión en el ámbito territorial a que se extiende el gran área urbana...⁴⁶

R. MARTÍN señala que normalmente se conviene en detectar la existencia de un área metropolitana “si aparece un sistema de ciudades o al menos de comunidades

⁴³ PIREZ, P. “Para pensar los gobiernos locales en las áreas metropolitanas de América Latina”, en revista *Medio Ambiente y Urbanización*, Buenos Aires, año 9, N° 35, 1992, p. 4.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ P. PIREZ subraya que esta diferenciación entre continuidad urbana (ciudad) y jurisdicciones involucradas es sumamente significativa al momento de la recopilación de datos y la formulación de políticas; prueba de ello es que, en general, la información no suele estar ordenada de acuerdo a fenómenos urbanos sino por criterios jurídicos institucionales.

⁴⁶ RIVERO YSERN, J. L., *Manual de Derecho local*, Civitas, 4ª ed., Madrid, 1999, p. 252.

diferenciadas, que reflejan una palmaria interacción, apoyada en un dispositivo de transporte, que permita la diferenciación del uso del suelo, con una cierta jerarquía interna de centros y una especialización predominante en actividades terciarias o en cualquier caso no agrícolas”.⁴⁷

T. FONT I LLOVET, cuando se refiere al problema organizativo que plantea el fenómeno de las aglomeraciones urbanas o metropolitanas, que implican territorialmente a varios municipios, afirma que “el dato básico de las áreas metropolitanas es la existencia de varias entidades municipales que, en su conjunto, deben atender unas demandas específicas derivadas de las interrelaciones existentes entre las colectividades respectivas”.⁴⁸

F. LLISSET distingue entre el concepto sociológico de área metropolitana y su reconocimiento jurídico y afirma que “el sustrato sociológico de las áreas metropolitanas tiene su origen en la concentración demográfica en la corona exterior de una o varias ciudades centrales, producto de la atracción que éstas han ejercido desde la Revolución industrial”;⁴⁹ en cuanto al reconocimiento jurídico del área metropolitana como entidad local afirma que éste “se apoya en la falta de correlación entre el Municipio... y la nueva realidad socioeconómica, de interrelaciones estructurales y estables entre la población de Municipios distintos, pertenecientes al mismo conglomerado urbano”.⁵⁰

En la legislación italiana se consideran como áreas metropolitanas a “las zonas caracterizadas por la agregación alrededor de un municipio central de otros

⁴⁷ MARTÍN MATEO, R., *Entes locales complejos*, Trivium, Madrid, 1987, pp. 207 y 208.

⁴⁸ FONT I LLOVET, T., “Aproximación a la estructura de la administración local en España”, en *Informe sobre el gobierno local*. Primera parte. Ministerio para las Administraciones Públicas-Fundació Carles PI i Sunyer d’ Estudis Autònomic i Locals, Madrid, 1992, p. 35.

⁴⁹ LLISSET BORRELL, F., *Manual de Derecho local*, Publicaciones Abella, 2ª ed., Madrid, 1986, p. 204.

⁵⁰ *Idem*.

municipios, cuyos centros representen un continuo urbano y mantengan relaciones de integración económica y de prestación de servicios esenciales”.⁵¹

La legislación española, por su parte, las define como “entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras”.⁵²

Al margen de la disparidad de criterios para definir el término área metropolitana, C. BARRERO, acertadamente, afirma

...no parece, sin embargo, suscitar hoy la más mínima controversia el que con tal expresión se hace referencia a las grandes aglomeraciones urbanas características de nuestros días. Ahora bien, no toda concentración poblacional en el espacio debe entenderse incluida en dicho concepto. Tal es una denominación que desde el punto de vista del Derecho queda reservada a aquellos supuestos en los que ese ámbito territorial abarca a varios términos municipales cuyos límites, en apariencia, parecen haber desaparecido y entre los que existen fuertes vinculaciones económicas y sociales; tal es una expresión que hace referencia en suma, al menos en la Europa occidental y Estados Unidos, a espacios de naturaleza o ámbito supramunicipal. Por encima de sus índices de crecimiento -hoy normalmente estancados en la mayoría de las metrópolis occidentales-; del predominio o no de la ciudad central en la vida de la zona; de la naturaleza de las funciones económicas preponderantes en ella o de cualquier otro factor, un área metropolitana se caracteriza en primer término, y antes que por cualesquiera otras notas, por la continua movilidad e intercambio entre los lugares de residencia, trabajo y ocio en un espacio en el que comúnmente coexisten varios términos municipales. Ahora bien, esa área metropolitana así definida desde un punto de vista fáctico, es susceptible de ser gobernada y administrada bajo fórmulas jurídicas diversas, entre las cuales la conocida como área metropolitana aparece con un significado y alcance preciso...⁵³

Países como España y Colombia han adoptado en su nomenclatura legal el término *área metropolitana* como la fórmula de gobierno y administración del espacio físico al que nos hemos venido refiriendo, lo cual no consideramos muy afortunado, pues se presta a una importante confusión.

⁵¹ CUCHILLO, M. y MORATA, F., *Organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas. Un análisis comparado*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 101 y 102.

⁵² Artículo 43.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

⁵³ BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., *op. cit.*, pp. 56 a 58.

Nos parece más acertada la solución de otros sistemas legales que han elegido conceptos jurídicos específicos. Como ejemplo, tenemos el caso de Bélgica que denomina al área metropolitana de Bruselas como la Aglomeración de Bruselas; Canadá que se refiere al área metropolitana de Toronto como la Municipalidad Metropolitana de Toronto; Inglaterra y Dinamarca denominan a sus respectivas capitales como el Gran Londres (ahora desaparecido como figura jurídica) y el Gran Copenhague; Francia denomina las áreas metropolitanas como comunidades urbanas, excepción hecha del caso de París al que se conoce como la Región de Ile-de-France; y en Italia se denominan ciudades metropolitanas.

El *hecho metropolitano*, generalizado en este apartado, ha suscitado por doquier respuestas institucionales y administrativas que tratan de encajar este fenómeno en el sistema de estructuración territorial de los estados modernos. Hay una gran variedad de fórmulas jurídico-públicas; no existe, pues, un modelo único de gobierno metropolitano; pero sí puede detectarse, con un cierto carácter general, que allí donde aparecen comunidades de esta índole se procede a la creación de niveles de administración específicos entre los entes locales tradicionales y el nivel de gobierno superior inmediato.

4. Notas básicas para la definición de las respuestas institucionales al fenómeno metropolitano.

Aclaremos que excede de nuestro propósito sistematizar las formas de gobierno metropolitano actualmente vigentes en el mundo.⁵⁴ Con un horizonte más modesto y puramente descriptivo ofreceremos en este apartado las notas básicas que definen algunas de las respuestas institucionales brindadas al fenómeno metropolitano.

⁵⁴ Remitimos al lector interesado en el tema a la interesante obra citada de CUCHILLO, M. y MORATA, F.

El análisis que antecede nos ha permitido identificar las características jurídicamente más significativas del fenómeno metropolitano. En principio y tal como ha sido referido anteriormente, lo metropolitano comprende supuestos en los que la continuidad urbana ocupa jurisdicciones territoriales diferenciadas cuyos límites, en apariencia, se desdibujan y entre los que existen fuertes vinculaciones económicas y sociales. De esta manera, la existencia de un espacio de creciente interrelación en el que coexisten varias unidades territoriales jurisdiccionales se plantea como uno de los elementos más definitorios del fenómeno metropolitano en términos jurídicos, al tiempo que la multiplicidad de autoridades y de jurisdicciones no coordinadas o insuficientemente coordinadas se ha considerado, tradicionalmente, como uno de los aspectos más conflictivos y complejos de la administración de los espacios metropolitanos.

A) Los esfuerzos de sistematización llevados a cabo por la doctrina.

La experiencia comparada nos muestra diversas modalidades jurídicas desarrolladas para gobernar y administrar los espacios metropolitanos; experiencias que se han ido desarrollando de acuerdo a circunstancias sociales, económicas políticas e institucionales particulares de cada caso. La doctrina, por su parte, ha desarrollado una serie de tipologías sobre formas de organización metropolitana que intentan racionalizar la diversidad y el dinamismo de las formas de gobierno de los espacios metropolitanos a partir de ciertas características constitutivas.

A título de ejemplo, se puede señalar la sistematización recogida por R. MARTÍN, quien considera que son seis las fórmulas más significativas para la organización administrativa de las áreas metropolitanas: anexionismo; hegemonía del municipio central; federación de municipios; creación de una nueva administración local con dos

niveles; creación de un distrito estatal; y superposición de un organismo *ad hoc* estatal.⁵⁵

Posteriormente este autor, con J. ALLENDE, reduce a tres las formas básicas de gobierno del espacio metropolitano -descartando la del anexionismo y la de la hegemonía del municipio central y reagrupando el resto-. Un primer tipo comprende aquellos casos en los cuales los niveles de gobierno central o superior asumen las funciones metropolitanas; en este caso se aprovecha la existencia de unidades administrativas ya existentes a un nivel superior (ejemplo: provincias, comunidades regionales, etc.) para que sean competentes en los temas metropolitanos. Un segundo tipo consiste en la creación de entidades metropolitanas para atender la prestación de determinados servicios o funciones precisas; ejemplo de esta modalidad es el caso de Barcelona con la Entidad Metropolitana de Transporte y la de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos. La tercera modalidad identificada por estos autores es la estructuración de un gobierno para el espacio metropolitano que se encargue de todas las funciones metropolitanas (que sería el caso del ahora desaparecido Gran Londres), lo cual admite dos submodalidades, a saber, que este gobierno lo sea a un solo nivel o la creación de dos niveles para el mismo.⁵⁶

J. IBARRA, buscando clarificar si la incardinación de la realidad metropolitana en el marco institucional local, conlleva o no a la superación de las estructuras municipales y haciéndose eco de la tipificación recogida por G. PASTORI, reagrupa las soluciones adoptadas en tres tipos: el respeto a la trama municipal existente, adoptando el gobierno metropolitano formas de asociación o colaboración entre los municipios presentes en el área (caso de Italia); el sacrificio de la red municipal de base, produciendo su fusión integrativa en una entidad más amplia comprensiva de la unidad de gobierno del área (caso de Francia); y la solución intermedia entre las dos

⁵⁵ Cfr. MARTÍN MATEO, R., "Perspectivas de la administración territorial española", en *Revista de Derecho Urbanístico*, Madrid, N° 28, mayo-junio 1972, pp. 39 y ss.

⁵⁶ Cfr. MARTÍN MATEO, R. y ALLENDE LANDA, J., *op. cit.*, p. 127.

extremas, que satisfaga a la vez la exigencia de un ente de gobierno metropolitano para la totalidad del área y la conveniencia de mantener el tejido municipal en el interior de la misma (caso de Inglaterra); esta solución vendría definida por la institucionalización de un nuevo ente por encima de las estructuras municipales con atribución al mismo de las funciones referentes al gobierno global del área (administración de doble grado o doble nivel de gobierno).⁵⁷

Además de estas tipologías, cabe mencionar la sistematización realizada por C. MOUCHET, en la que identifica una serie de fórmulas jurídicas y administrativas en respuesta a la realidad metropolitana. En primer término, la anexión o incorporación a la ciudad central de todas las restantes unidades administrativas del espacio metropolitano; de acuerdo a R. WOOD este sistema fue característico del siglo XIX, de esta manera las ciudades madres anexaban los territorios recién urbanizados.⁵⁸ En segundo lugar, la asociación de todas las unidades locales existentes en el área o zona metropolitana y creación de órganos dotados de competencia para administrar y regir los asuntos y servicios comunes, subsistiendo la competencia de cada uno de ellos para los asuntos locales. Una tercera modalidad se refiere al establecimiento de organismos *ad hoc* para fines o servicios metropolitanos determinados, los cuales son sustraídos a la competencia de los gobiernos locales. Finalmente, una última modalidad que comprende los casos de creación de un gobierno metropolitano que suprime, en el espacio metropolitano, las jurisdicciones municipales ya sea de modo general o con respecto a determinados servicios y/o materias.⁵⁹

C. BARRERO, por su parte, plantea tres grandes modelos para agrupar las distintas alternativas de administración del espacio metropolitano. Un primer tipo comprende las fórmulas asociativas o de colaboración entre las diferentes

⁵⁷ Vid. PASTORI, G., "Problemi inerenti il governo delle aree metropolitane", en *La riforma della amministrazione locale*. Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1978, pp. 132 y ss. *Apud.* IBARRA ROBLES, J. L., *Las áreas metropolitanas en el modelo autonómico*, Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, Oñati, Zarautz, 1982, p. 46.

⁵⁸ Vid. WOOD, R., voz "Administración metropolitana", en *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, vol II, Aguilar, 1974, pp. 397 y ss. *Apud.* BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., *op. cit.*, p. 61.

⁵⁹ *Cfr.* MOUCHET, C., *op. cit.*, p. 1140 y ss.

jurisdicciones comprendidas en el espacio metropolitano. Un segundo tipo, enfatiza la necesidad de una auténtica organización unitaria del gobierno en el espacio metropolitano, que se imponga sobre las jurisdicciones locales existentes, integrando a todas éstas en un nuevo nivel de gobierno; aquí podríamos identificar las propuestas de gobiernos metropolitanos en sus diversas versiones. Un tercer tipo, intermedio o ecléctico, que a la vez de satisfacer las exigencias de una organización metropolitana, mantiene el entramado de administraciones locales presentes en el territorio. En el marco de estas tres modalidades básicas es posible identificar innumerables variantes organizacionales.⁶⁰

J. BORJA y M. CASTELLS, por su parte, al analizar el problema del gobierno de los espacios metropolitanos, distinguen entre aglomeraciones urbanas que tienen algún tipo de gobierno metropolitano, aglomeraciones que no tienen un gobierno de este tipo pero que están coordinadas a un nivel superior y, finalmente, las que no tienen ningún tipo de coordinación supramunicipal.⁶¹

En el primer caso, estos autores señalan supuestos en los que existe una estructura metropolitana que se configura por ley por encima de los gobiernos municipales ya existentes, lo que obliga a éstos a actuar conjuntamente en una serie de funciones previamente definidas. Estas formas de organización se verifican en grandes ciudades de Brasil y Canadá, comunidades urbanas francesas y suelen ser el resultado del crecimiento de la aglomeración más allá de los límites administrativos de la unidad central. Otro supuesto de gobierno metropolitano son los municipios metropolitanos; en estos casos, el municipio metropolitano se forma a partir de un núcleo histórico o por el crecimiento paralelo de distintas ciudades; en ambos casos, la gran conurbación resultante se transforma por ley en municipio metropolitano. En general, se trata de gobiernos locales que generalmente tienen competencias legislativas que se concretan

⁶⁰ Vid. BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., *op. cit.*, p. 60.

⁶¹ Vid. BORJA, J. y CASTELLS, M., *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, México, 2001, pp. 283 a 293.

en normas fiscales, urbanísticas, económicas y sociales, además de las competencias propias de las estructuras metropolitanas.

Con relación a supuestos donde no hay autoridad metropolitana pero sí existen niveles e instancias de coordinación supralocal, las competencias se reparten entre los municipios de la aglomeración y uno o más niveles administrativos superiores, lo que supone frecuentemente la superposición de varios niveles administrativos con competencias en un mismo territorio. Según estos autores, se trata de casos de regionalización del tema metropolitano, ya que se atribuye a un nivel administrativo superior las funciones de coordinación y gestión de la aglomeración. Algunos ejemplos de esta modalidad de gobierno del espacio metropolitano citados por J. BORJA y M. CASTELLS son la región Ile-de-France, la Comunidad Autónoma de Madrid, Los Ángeles y Miami. Otra modalidad de coordinación metropolitana es la coordinación de tipo funcional. En estos casos, se establecen mecanismos o instituciones para la prestación de servicios o funciones específicas en territorios especialmente definidos para el supuesto que se trate. Esta solución se ha adoptado, generalmente, en casos de disolución de gobiernos metropolitanos como el de Londres o Barcelona.

Finalmente, J. BORJA y M. CASTELLS plantean un tercer tipo de modalidad organizacional del espacio metropolitano, en el cual no se verifica ningún tipo de estructura metropolitana para el gobierno del espacio metropolitano ni instancias o mecanismos de coordinación a nivel supramunicipal. En estos casos, es factible el desarrollo de mecanismos de cooperación intermunicipal, ya sea con objetivos generales o específicos. A reserva del estudio a profundidad que formularemos en el siguiente capítulo, adelantamos que es esta última opción la más cercana a nuestra realidad.

Los anteriores son sólo algunos ejemplos de los diferentes intentos de tipificación de las posibles fórmulas de abordaje institucional del fenómeno metropolitano. Cada

una de las modalidades descritas responde a realidades históricas, económicas, sociales, culturales, políticas e institucionales determinadas. Es posible evaluar la factibilidad o conveniencia de estos distintos esquemas de gobierno metropolitano desde distintas perspectivas, pero atendiendo siempre al contexto específico de cada realidad en su individualidad.

Acorde a ello y atendiendo a la realidad mexicana, opinamos que rápidamente hay que descartar todo esquema o modalidad que importe la conformación de un auténtico gobierno político, sobre todo el territorio metropolitano; esto significaría el desmembramiento territorial de las jurisdicciones existentes, integrando este territorio bajo un nuevo nivel de gobierno. Más allá del interesante ejercicio académico sobre cómo se podrían instrumentar estas modalidades, entendemos que estas alternativas no son aplicables dada su nula viabilidad política e histórica y por no encontrar cabida dentro de nuestro particular sistema federal.

De esta manera, se considera que toda propuesta que se plantee para la administración de la Zona Metropolitana de Guadalajara ha de partir de reconocer y respetar las jurisdicciones existentes. En este marco, cualquier fórmula organizacional de carácter metropolitano deberá basarse en el acuerdo de las jurisdicciones involucradas y no puede importar un vaciamiento de las competencias políticas de las mismas.

II. LA ORDENACIÓN JURÍDICA DE LOS ESPACIOS METROPOLITANOS EN EL DERECHO MEXICANO

INTRODUCCIÓN

Adelantamos que la gran ciudad a la que nos hemos referido -la ciudad plurimunicipal- es una realidad territorial que nuestro ordenamiento jurídico no contempla. El Derecho mexicano, a diferencia del de otros países, no prevé fórmulas especiales de organización para los espacios metropolitanos, en virtud de lo cual nos vemos en la necesidad de analizar las distintas opciones, previstas en la legislación, por las que los municipios pueden optar para hacer frente al fenómeno metropolitano descrito en el capítulo anterior. Ante la ausencia de una regulación específica para las áreas metropolitanas, en este capítulo consideramos pertinente abordar los temas que, en nuestro punto de vista, guardan estrecha relación con el objeto de nuestra investigación. Dividiremos el presente capítulo en dos secciones: en la primera se estudiarán las disposiciones contenidas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a la coordinación y asociación entre municipios y a la prestación de los servicios públicos, haciendo también un análisis del problema que de dicho ordenamiento deriva, en cuanto a la distribución de competencias en materia municipal. En la sección segunda, partiendo de lo estudiado en la primera respecto a la distribución de competencias, analizaremos, desde la óptica del Derecho mexicano, las atribuciones municipales relacionadas con la prestación de los servicios públicos y con la suscripción de convenios de coordinación.

SECCIÓN 1ª BASES CONSTITUCIONALES PARA LA COORDINACIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

1. El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye la base de la regulación municipal en nuestro país. Dicho precepto, desde su publicación original y hasta el mes de agosto de 2001, ha sufrido once reformas. Las cinco primeras⁶² y la séptima⁶³ se refieren solamente a cuestiones electorales o a la regulación de los ejecutivos y Legislaturas de las entidades federativas que originalmente se encontraban normados en dicho artículo y que, con motivo, de la novena modificación al artículo 115⁶⁴ pasan al artículo 116, dejando así el artículo 115 exclusivamente para regular al municipio. La última reforma, aunque es en materia de coordinación, no será objeto de estudio, pues se refiere a la coordinación de las comunidades indígenas.⁶⁵

Tres son las reformas que analizaremos a continuación y que consideramos importante analizar, pues se refieren a las facultades del municipio en materia de coordinación -ya sea entre municipios o entre éstos y las autoridades federal y/o estatal- y a los servicios públicos que los gobiernos municipales tienen a su cargo.

A) Reforma de 1976. El 14 de noviembre de 1975 se presentó ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la iniciativa del entonces presidente de la República Mexicana, Luis Echeverría Álvarez, a efecto de reformar y adicionar los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶² Los años en que se publicaron esas fueron: 1928, 1933, 1943, 1947 y 1953.

⁶³ Publicada en el año 1977.

⁶⁴ Publicada en el año 1987.

⁶⁵ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001 con motivo de la aprobación de la Ley Indígena y que adiciona un último párrafo a la fracción III en el siguiente tenor: "Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga esta ley".

El propósito principal de esta iniciativa fue el de resolver los problemas que confrontaban entonces los grandes centros urbanos, para lo cual se consideró necesario reformar el párrafo tercero del artículo 27, adicionar la fracción XXIX-C al artículo 73 y las fracciones IV y V al artículo 115, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para los efectos de nuestro estudio, resulta de interés conocer el contenido de la fracción V que se adicionó al artículo 115, la cual resultó aprobada por ambas Cámaras en idénticos términos que los propuestos por el Ejecutivo Federal:

Quando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

Es esta la primera reforma al texto constitucional que alude indirectamente a la existencia de las áreas metropolitanas, pues de la lectura del texto cabe inferir que el Legislador, al hacer alusión a dos o más centros urbanos situados en territorios municipales que formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, se está refiriendo justamente al fenómeno metropolitano descrito en el punto segundo del primer capítulo de este estudio. También es ésta la primera ocasión que en la Constitución General se reconoce la necesidad de la actuación conjunta entre las autoridades de los tres niveles de gobierno, con el objeto de atender el crecimiento de los centros urbanos.

Del contenido de la fracción V del artículo 115 llama la atención el hecho de que solamente se mencionen los centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas y que nada se diga respecto a los que están situados en una misma entidad federativa; cuando además, seguramente, sean más numerosos los casos que encuadran en este último supuesto. La pregunta obligada es qué pasaba entonces con los centros urbanos que formarían o que tendrían a formar una continuidad

geográfica y ésta comprendiera los territorios de dos o más municipios pertenecientes a un mismo estado. ¿Existía la obligación de planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros?

A la luz de lo dispuesto por el precepto en cuestión, la respuesta es que no existía tal obligación, lo que no parece tener sentido. Pero tampoco existía, en principio, la obligación consignada en el sentido de planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de los centros urbanos de dos o más entidades federativas, pues la propia fracción V establecía que la planeación y regulación conjunta y coordinada se haría “con apego a la Ley Federal de la materia”, la cual no existía a la fecha de entrada en vigor de la fracción V del artículo 115.

Se podría interpretar entonces que no se estableció nada respecto a la planeación y regulación conjunta para los casos en que los centros urbanos mencionados estuvieran situados en la misma entidad federativa porque correspondía a las propias Legislaturas de los estados establecer tanto la obligación, como los mecanismos de actuación conjunta, en los términos de lo dispuesto por el artículo 124 constitucional que dispone, como lo hacía en 1976, que las facultades no concedidas expresamente por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. La respuesta es igualmente en sentido negativo, pues la Federación, al momento de aprobar la reforma a la que nos referimos, se reservó la facultad de legislar en la materia.

Pareciera que lo que pretendió el Legislador fue asegurar la participación de la Federación en la planeación y regulación conjunta en aquellos casos en que tuvieran que intervenir dos o más entidades federativas. De ser así, la adición de la fracción V resulta absolutamente innecesaria, pues con la adición de la fracción XXIX-C al artículo 73 y de la fracción IV al artículo 115, aprobadas conjuntamente con la adición

de la fracción V a este último, era más que suficiente. Analicemos el texto de estas dos disposiciones. El artículo 73 con la adición aprobada quedó de la siguiente manera:

El Congreso tiene facultad:

...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...

La fracción IV aprobada del artículo 115 establecía:

Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

Si el Congreso Federal se reservó la facultad de regular la concurrencia de los tres niveles de gobierno y, por consiguiente, la de distribuir las competencias para cada uno de estos niveles y dicho órgano legislativo pocos meses después aprobaría la Ley General de Asentamientos Humanos, esto es, la Ley Federal de la materia, que regulaba la multicitada concurrencia, subsiste la pregunta de para qué, entonces, adicionó la fracción V del artículo 115.

Entendemos que la fracción IV y V del artículo 115 no eran aplicables, en tanto no se expidiera la Ley Federal de la materia, por lo que, en nuestra opinión, el Legislador debió incluir el contenido de la fracción V del artículo 115 en la Ley que regulaba la materia -como de hecho lo hizo- y no en la propia Constitución.

Si, por el contrario, la intención del Legislador fue la de consignar en el texto constitucional la obligación de la planeación conjunta y la coordinación de los tres niveles de gobierno en el desarrollo de los centros urbanos que abarcaran a más de una jurisdicción municipal, como creemos que fue según veremos a continuación, entonces consideramos que debió de haber redactado la fracción V del artículo 115 en otros

términos y no dejando fuera a los centros urbanos en cuestión pertenecientes a una misma entidad federativa.

En todo caso, opinamos que no era necesario incluir tal obligación en el texto del artículo 115, cuando la competencia de los municipios en la materia ya había quedado consignada en la fracción IV de ese mismo precepto y la facultad del Congreso para regular la concurrencia de los tres órdenes de gobierno había quedado establecida en la fracción XXIX-C del artículo 73 y cuando, además, se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos que consignó la obligación de la planeación conjunta, la forma en que habían de coordinarse la Federación, las entidades federativas y los municipios para llevarla a cabo y distribuyó las competencias de cada uno de los niveles de gobierno.

Para clarificar el espíritu de la reforma que nos ocupa, y a los efectos de nuestro estudio, transcribimos algunos párrafos de la exposición de motivos que el Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Diputados:

...La tasa demográfica del país y la migración de los habitantes del campo a la ciudad, ha ocasionado, en muchas de nuestras ciudades, controversias sobre tenencia de la tierra; posesiones al margen de la ley; insuficiencia de servicios públicos; viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas; contaminación ambiental y en general deterioro ecológico, así como otros fenómenos similares de igual trascendencia... El crecimiento desordenado de los centros urbanos de población... ha ocasionado en muchos países, entre otros el nuestro, sistemas y subsistemas macrocefálicos de ciudades que provocan también un rendimiento decreciente en la inversión de recursos para satisfacer las necesidades de servicios públicos... Esta Iniciativa propone el establecimiento de instituciones jurídicas que den base a procedimientos públicos que tiendan a resolver a mediano y largo plazo los problemas que confrontan los centros urbanos, señalando previsiones que encaucen el futuro desarrollo de los mismos. Es necesario establecer las normas para que la planeación y ordenación de los centros urbanos de población integren a éstos de manera conveniente al desarrollo socioeconómico del país, y se obtenga el máximo aprovechamiento de los recursos, con la finalidad de lograr una convivencia más humana en las grandes urbes... Los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, lo que implica que para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los ayuntamientos, gobiernos estatales y del propio Gobierno Federal deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les ha conferido, respondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana, debiendo por tanto fijarse dichas bases en la carta fundamental y en

la Ley Reglamentaria correspondiente... La multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de Gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las Entidades Federativas entre sí, y de éstas con la Federación, como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. Federalizar estas acciones públicas, sería una posición conservadora, antihistórica, que escindiría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la acción compartida entre la Federación y los Estados, permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral... En consecuencia con lo anterior, se propone la adición de dos fracciones al artículo 115; en la primera de ellas y para los efectos de la reforma al párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución, se reafirma la facultad de los Estados y de los Municipios para que dentro del ámbito de sus competencias expidan las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la Ley Federal Reglamentaria de la materia; en la segunda se prevé la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución para que en forma coordinada la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población que estando situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica...⁶⁶

De las anteriores consideraciones, cabe suponer que la intención de incluir la fracción V fue con el ánimo de establecer las bases para la planeación y ordenación conjunta de los centros urbanos de población. Lo mismo se desprende de la lectura del Dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Asuntos Agrarios y de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados que aprobó las reformas, del que transcribimos algunos párrafos, por considerarlos de interés:

...El desarrollo económico y social generado en la Revolución Mexicana ha producido cambios cuantitativos y cualitativos en el país, evolucionamos de una economía predominantemente rural hacia un desenvolvimiento industrial y comercial operado en las áreas urbanas, en donde la problemática se refleja con mayor dramatismo. México acusa un crecimiento poblacional del 3.5% anual. El sistema de ciudades crece a un ritmo de 5.7% en tanto en las zonas rurales la tasa es de 1.5. En 1940, la población urbana representó el 2% de la población total nacional, cifra que en 1970 se incrementó al 42%. En el año en curso, la población urbana representa el 63.3% de los 60 millones de mexicanos. De persistir esa tendencia, en el año 2000 el 80% de la población habitará en las áreas urbanas... Las nutridas corrientes migratorias de las áreas rurales a las demográficas atractivas áreas citadinas, aunadas al crecimiento natural de la población urbana y al fenómeno de la concentración, consistente en la expansión progresiva de áreas urbanas que absorben localidades físicamente independientes, provocan un fenómeno de macrocefalia urbana que deteriora la calidad de vida de la población. Este fenómeno ha originado en muchas urbes de la República: insuficiencia de servicios públicos;

⁶⁶ Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, *Diario de los Debates*, Sesión celebrada el 23 de diciembre de 1975.

<http://www.cddhcu.gob.mx/servddd/debates/ddindex.htm>

contaminación del medio ambiente; déficit habitacional; controversias sobre la tenencia de la tierra; desbordamiento poblacional hacia zonas ejidales y comunales elevados índices de hacinamiento y en general, deterioro ecológico y otros fenómenos similares. La presión urbana ejercida por grupos crecientes que demandan vivienda y servicios ha producido en las ciudades de la formación de cinturones de miseria y las llamadas ciudades perdidas. La falta de control sobre estos asentamientos humanos deteriora la convivencia y favorece la agudización de los contrastes entre los habitantes de la ciudad... Dispersión demográfica y concentración macrocefálica en detrimento de la calidad de vida, caracterizan esta variable de la distribución poblacional. Medida indispensable para reorientar el proceso urbano y equilibrar el sistema de ciudades, es la reforma y adición propuesta por el Ejecutivo de la Unión, a los Artículos 27, 73 y 115 Constitucionales... El proyecto de Adiciones a la Ley Fundamental establece los medios y procedimientos institucionales para alcanzar la meta de un desarrollo equilibrado que eleve los niveles de vida de la población en su conjunto. Se propone la acción coordinada de las esferas competenciales federal, local y municipal, para afrontar el problema de los asentamientos humanos... La complejidad del fenómeno urbano actual demanda creciente atención del sector público. La pluralidad de niveles de gobierno que inciden en su desarrollo requiere de una estructura jurídica que norme su acción conjunta, para regular la fundación, conservación, mejoramiento y desenvolvimiento de las áreas urbanas... Con esta estructura normativa, Gobierno Federal, Entidades Federativas y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, concurrirán al cumplimiento de los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Se evitarán interferencias competenciales en materia urbana propiciadas por el actual régimen; se favorecerá el crecimiento controlado de las áreas, citadinas, una más adecuada distribución poblacional y un mejor aprovechamiento de nuestros recursos. Avance significativo en materia de coordinación constituye la adición al artículo 115 constitucional con las fracciones IV y V. La primera estatuye la facultad de los Estados y Municipios para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, a efecto de cumplir, en el ámbito de sus respectivas competencias, con la filosofía de esta reforma y con la Ley Federal de la materia. La nueva fracción V del citado precepto, permitirá afrontar eficazmente el problema de las megalópolis. La continuidad geográfica formada por varios centros urbanos, comprendidos en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas, podrá enfocarse por los niveles competenciales federal, estatal y municipal. El desarrollo de estas áreas se plantará [*sic*] y regulará en acción conjunta y coordinada...⁶⁷

Analizando las motivaciones de la reforma, parece quedar claro que ya desde 1975 se tomaba conciencia de los problemas derivados de los grandes centros urbanos y no sólo eso, sino que además se concebía la necesidad de una coordinación efectiva para brindar una solución integral al mismo. Así, se formula todo un decálogo de los problemas inherentes a las grandes conurbaciones⁶⁸ y después, sorprendentemente, el Legislador pretende resolverlos todos con la mera adición de la fracción V al artículo 115 y la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo objeto se

⁶⁷ *Ídem.*

⁶⁸ Se menciona incluso el término *megalópolis*, concepto que consideramos un poco exagerado para la época, pues a la fecha de la reforma la Ciudad de México, que era por mucho la mayor del país, contaba apenas con la mitad de superficie y de habitantes que hoy en día.

circunscribía principalmente a la regulación en materia de desarrollo urbano, es decir, al control del proceso de la urbanización de los centros de población del país. No creemos que se haya tenido una visión reduccionista del problema, sino que es en la solución propuesta donde, a nuestro modo de ver, el Legislador parece equivocarse, pues da por supuesto que con una solución parcial se resolverían los problemas de las metrópolis.

Habiéndose satisfecho los requisitos establecidos para la modificación al texto constitucional,⁶⁹ el decreto de reformas se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero de 1976 y entró en vigor al día siguiente. Esta fue la primera reforma al texto del artículo 115 en la que se reconoció tanto la existencia del problema metropolitano, como la necesidad de coordinación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno para hacerle frente. El problema, como hemos apuntado, es que la solución se limitó solamente al ámbito del desarrollo urbano y además que, en la práctica, no se obtuvieron los resultados que se esperaba se derivaran de la Ley General de Asentamientos Humanos, prueba de ello lo constituye el desorden con el que siguieron creciendo las grandes ciudades del país.

B) Reforma de 1983. El 6 de diciembre de 1982, a sólo cinco días de haber asumido el mandato presidencial, Miguel de la Madrid Hurtado presentó al Senado de la República la iniciativa de reforma integral al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Hay que decir que esta iniciativa tiene su origen en el programa político que propuso De la Madrid durante su campaña electoral, en el que figuraba como punto principal el llamado “fortalecimiento de la vida nacional” y uno de los medios que se proponía para lograr dicho objetivo era el de la descentralización del poder; lo que se pretendía era analizar las facultades y atribuciones que tenían la Federación, los estados y los municipios y determinar cuáles

⁶⁹ El dictamen que autorizaba la reforma resultó aprobado por mayoría de votos de los integrantes de la Cámara de Diputados el 23 de diciembre de 1975 y pasó al Senado para los efectos de su aprobación, el que lo autorizó el mismo día y, posteriormente, a las Legislaturas de los estados que, en su mayoría, emitieron el correspondiente voto aprobatorio. El 26 de enero de 1976 la Comisión Permanente del Congreso aprobó el correspondiente proyecto de declaratoria.

podían redistribuirse. Así, lo que se buscaba con la reforma era fortalecer el sistema federal mediante la reversión de la tendencia centralizadora que había imperado hasta entonces, “con la conciencia clara de que dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del municipio libre”.⁷⁰

No haremos el análisis profundo de la reforma, por no ser objeto de este trabajo, amén de que se han escrito ríos de tinta sobre el tema; nos centraremos sólo en los dos puntos que interesan a los fines de nuestro estudio: la fracción III, concretamente el último párrafo, y la fracción X. La fracción V discutida en el inciso anterior, se convierte en la fracción VI y su texto se conserva intacto. Analicemos el contenido de estas dos fracciones:

...III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

...X. 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.

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.

⁷⁰ Vid. La exposición de motivos e iniciativa de decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enviada por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado al Congreso de la Unión, en QUINTANA ROLDÁN, C. F., *Derecho Municipal*, Porrúa, 3ª ed. revisada y actualizada, México, 1999, p. 594.

A efecto de conocer las motivaciones que dieron origen a la adición de estas dos fracciones, transcribimos algunos párrafos de la exposición de motivos que el Ejecutivo Federal presentó al Senado de la República:

...En la fracción III se definen como servicios públicos municipales... estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las Leyes, teniendo además dichas características de servicios públicos otros que se fijen las Legislaturas locales [sic] en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera. En el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra Nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derechos [sic] de los Municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia... En la fracción VI [que era la V a la que nos referimos anteriormente⁷¹], se reitera la intervención de los Municipios para la formación de zonas conurbadas, como lo dispone el texto de la fracción V del artículo 115 vigente...

[La] adición [a la fracción X] se ha considerado pertinente, a fin de homologar a nivel constitucional la celebración de convenios que se han venido efectuando entre la Federación y los Estados, en un apoyo del federalismo, desconcentrando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país, como cabe señalar el Convenio Único de Coordinación y otro tipo de convenios o concertaciones. De esta manera, queda definida una situación que ha provocado algunos cuestionamientos a nivel especulativo sobre la licitud o trascendencia de este tipo de acciones jurídicas, que con resultados positivos han venido a robustecer de cierto modo el federalismo mexicano y el desarrollo integral...⁷²

A pocos días de presentada la iniciativa, Manuel Bartlett Díaz, entonces Secretario de Gobernación del Gobierno Federal, compareció ante el Senado para explicar los motivos de la reforma municipal. Nada de interés se menciona respecto al último párrafo de la fracción III, pues el discurso se centra en la importancia de establecer un supuesto núcleo competencial básico para el municipio. A lo que sí se hace referencia es a la fracción X, estableciéndose lo siguiente:

...En relación a la proposición de la fracción X... podemos afirmar que éste es un procedimiento que institucionaliza el fortalecimiento del federalismo. Asimismo, los estados deberán atender la voluntad de los Municipios en los compromisos que contraigan con la Federación a través de convenios suscritos entre ambos... Los convenios entre Federación, Estados y Municipios, a través del Convenio Único de Coordinación, forman parte del proceso de descentralización de la vida nacional... Tratan de acercar la toma de decisiones de las acciones públicas a donde se han de realizar y se busca que la

⁷¹ Vid. *supra*, p. 45.

⁷² QUINTANA ROLDÁN, C. F., *op. cit.*, pp. 594 a 601.

responsabilidad de su ejecución esté localizada, cada vez más, en el lugar de su ejecución, ya que en un país de la dimensión, complejidad y densidad como el nuestro, no puede seguir manejado a través de un proceso centralizado de decisiones... A través de los Convenios Únicos de Coordinación se busca obtener nuevos esquemas de distribución de competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios. Al darle rango constitucional a la facultad municipal de celebrar convenios con los otros niveles de gobierno, se avanza definitivamente en la posibilidad de instrumentar un federalismo moderno...⁷³

Analizando el dictamen que presentaron las Comisiones al Pleno del Senado, no encontramos ninguna aportación relevante; en el mismo se afirma que el Senado hace suya la iniciativa presidencial, en los términos que ésta se expresa y según los conceptos vertidos por el Secretario de Gobernación en su comparecencia ante dicha Cámara.⁷⁴ En relación al último párrafo de la fracción III, se menciona que el dictamen no pasa por alto la importante figura de la coordinación y la asociación de los municipios de un mismo estado para la más eficaz prestación de los servicios públicos, sujetándose a la ley local. Al respecto, J. UGARTE, al mencionar que este punto prácticamente no fue comentado por las Comisiones dictaminadoras en el Senado, afirma “aquí el Dictamen se queda en la superficie. La coordinación y la asociación de municipios es una figura de primerísimo orden no sólo en nuestro país, sino en muchos otros. Y pienso que debió prestársele mayor atención”.⁷⁵ En el debate suscitado en la Cámara alta con motivo de la aprobación de la reforma, no encontramos tampoco alguna intervención que merezca ser comentada.

El panorama no es más alentador cuando se analiza el proceso de aprobación a la reforma que se llevó a cabo en el seno de la Cámara de Diputados. Recibida en dicha Cámara la iniciativa por parte del Senado, se turna a las Comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y a la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, integradas por un total de setenta y seis Diputados, quienes en sólo cuatro días emiten su dictamen aprobatorio que consta de doce párrafos. La parte correspondiente

⁷³ *Ibidem*, pp. 616 y 617.

⁷⁴ *Vid.* DE LA MADRID HURTADO, M., *El marco legislativo para el cambio*, tomo 3, edición de la Presidencia de la República, México, 1983, p. 37.

⁷⁵ UGARTE CORTÉS, J., *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio*, Porrúa, México, 1985, p. 91.

a los servicios mínimos mereció “seis líneas y dos palabras... aquí el comentario gira en torno a la idea de que, unidos y coordinados, los municipios y los Estados podrán hacer frente a tales servicios básicos, así como al imperativo de planificar desarrollos regionales”.⁷⁶

En cuanto al debate, consideramos que la intervención más valiosa es la que formula el diputado del desaparecido Partido Popular Socialista, Alfredo Reyes Contreras,⁷⁷ quien presentó una interesante contrapropuesta de modificación al artículo 115, la cual fue desechada por la mayoría del Pleno de la Cámara de Diputados.

Una vez cumplidos los requisitos establecidos para la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷⁸ el decreto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983 y entró en vigor al día siguiente.

Consideramos que esta reforma representó un importante avance al establecer algunas competencias que podían ser ejercidas por el municipio. El problema entonces radicó en que esas competencias y la manera de ejercerlas estaban sujetas a lo que determinarían las Legislaturas de los estados.⁷⁹ Expliquemos el porqué.

Analizando el contenido de la primera parte de la fracción III, encontramos que “Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos...”. Dos condiciones se establecían para que los servicios públicos se prestasen de manera

⁷⁶ UGARTE CORTÉS, J., *op. cit.*, p. 103.

⁷⁷ *Vid.* esta intervención en *ibídem*, p. 112 a 119. La idea central de la postura del PPS era que la reforma fortalecía a las entidades federativas, en demérito de los municipios. Coincidimos en parte con esta postura, como se explicará más adelante.

⁷⁸ El 23 de diciembre de 1982 el Senado de la República aprobó por unanimidad de votos el decreto de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, turnándolo a la Cámara de Diputados para los efectos de su aprobación, la cual lo autorizó por mayoría de votos el 29 de diciembre de 1982. El Congreso de la Unión turnó la minuta aprobada a las Legislaturas de los estados que, en su mayoría, emitieron su voto aprobatorio. El 1º de febrero de 1983 la Comisión Permanente del Congreso aprobó el correspondiente proyecto de declaratoria.

⁷⁹ En el mismo sentido, *Cfr.* ACOSTA ROMERO, M. *Teoría general del derecho administrativo. Primer curso*, Porrúa, 12ª ed. actualizada, México, 1995, pp. 726 y 727.

concurrente entre el estado y los municipios: que fuera necesario y que lo determinaran las leyes.

De acuerdo con las bases establecidas en el texto del artículo 115 reformado, el encargado de dictar las leyes a que hace mención la primera parte de la fracción III era el Congreso de cada entidad federativa y, por consiguiente, era a este órgano al que le correspondía decidir sobre la necesidad de que el ente federado interviniera o no en la prestación de los servicios públicos. La pregunta que surge es: ¿en quién recaía finalmente la facultad de decidir si los servicios públicos se prestaban exclusivamente por el municipio o si, por el contrario, se prestaban por el municipio con el concurso del estado? La respuesta no puede ser otra que en las Legislaturas de los estados.

Idéntica circunstancia sucedía con el inciso i) de la fracción en comento que asentaba la posibilidad de que los municipios prestaran otros servicios públicos, además de los enumerados, “cuando las Legislaturas locales lo determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipio así como de su capacidad administrativa y financiera”. Aquí es clarísimo que correspondía a la Legislatura estatal decidir sobre el supuesto de que un municipio pudiera prestar algún otro servicio público, de los no enumerados expresamente en la fracción III, y lo haría de acuerdo a dos condiciones: las territoriales y socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera. Nos cuestionamos, entonces, ¿bajo qué condiciones territoriales y socioeconómicas? ¿en dónde se establecían los criterios objetivos para calificar la capacidad administrativa y financiera de un municipio? La respuesta sería que en las leyes que al efecto dictaran las Legislaturas de cada estado, pero ¿y si no las dictaban? Entonces, el municipio no podía prestar un servicio de los no establecidos aunque tuviera la capacidad para hacerlo.

Lo mismo pasaba en el caso del último párrafo de la fracción III que señala “los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con

sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponde”. En este caso, se establecían tres condiciones: que se tratara de municipios de un mismo ente federado, que existiera acuerdo previo de sus ayuntamientos y que se hiciera con sujeción a la ley. ¿Qué ley? La que al efecto expedieran las Legislaturas locales, en la que debían asentarse las bases de dicha coordinación y asociación. Entendemos que las palabras “podrán coordinarse” se referían a la posibilidad de los municipios de suscribir entre ellos convenios de coordinación, pero cuando el precepto se refiere a “podrán asociarse” surgen algunas preguntas: ¿asociarse cómo? ¿bajo qué figura jurídica? ¿la de la asociación civil? ¿sobre qué bases? La respuesta a estas interrogantes, en teoría, deberíamos encontrarla en las leyes expedidas por las Legislaturas de las entidades federativas.

Similar es el supuesto contenido en el segundo párrafo de la fracción X, que sigue vigente en sus términos, sólo que dicha disposición ya no está en el artículo 115, sino que ahora aparece en la fracción VII del artículo 116,⁸⁰ y que deja al arbitrio de cada entidad federativa la decisión de si convenía con los municipios la delegación de funciones que, en su caso, haya recibido de la Federación. Sobre este tema volveremos más adelante.⁸¹

Haremos mención de un último supuesto, que es el de la fracción II, donde se establecía que “los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”. Otra vez nos encontramos la intervención de los Congresos estatales, ahora en lo referido a la reglamentación municipal, con lo cual concluimos que todas aquellas disposiciones

⁸⁰ En el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de marzo de 1987 se publicó el decreto de reformas a los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dichas reformas consisten, entre otras, en derogar las fracciones IX y X del artículo 115 y adicionarlas al artículo 116 como fracciones VI y VII.

⁸¹ *Vid. infra*, p. 80 y ss.

generales dictadas por el municipio debían estar sujetas a las “bases normativas” dictadas por las Legislaturas locales.⁸²

No son estos todos los supuestos, hay más, pero bastan para ejemplificar cómo el Legislador federal con la reforma del año 1983 dejó en manos de las Legislaturas de los estados determinar tanto las competencias municipales, como la manera de ejercerlas, lo cual no habría sido problemático si los Congresos estatales hubieran legislado, como era debido, todo lo que el artículo 115 les obligaba a regular y si esa regulación se hubiera hecho siguiendo el espíritu de la reforma constitucional, pero no sucedió así. A este respecto, J. FAYA, al tratar el tema del vacío legislativo, afirma lo siguiente:

...A primera vista se podrá pensar que es muy difícil poder precisar algunos vacíos legislativos. Esto, por supuesto que no es así. Pongo como ejemplo concreto la necesidad de que las constituciones locales enumeren a cargo de las Legislaturas una serie de materias contenidas en el Artículo 115 de la Constitución General de la República, que son, competencia de los Estados, y que actualmente en la mayoría de los Estados se da un grave vacío de Legislación local. Por ejemplo, para el caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, a que alude el párrafo cuarto del Artículo 115, es indispensable la existencia de una Ley local que regule estos supuestos; pues bien, no conozco que en estos momentos algún Estado haya legislado en esta materia... los ejemplos se multiplican: las leyes que establezcan las “bases normativas” a que alude la fracción II del citado Artículo 115, es otro caso más de grave ausencia y vacío legislativo. Lo es también, la falta de legislación en la mayoría de los Estados en materia de servicios municipales (los enumerados en la fracción III del Artículo 115). Otro ejemplo más, de este serio vacío Legislativo estatal, consiste en la falta de leyes en materia de coordinación y asociación entre Municipios de un mismo Estado...⁸³

J. COVARRUBIAS, en similar sentido, señala:

...En este punto precisamente, es donde ha fallado el Federalismo mexicano, porque las legislaciones de los Entes Federados deberían de desarrollar los principios constitucionales de manera precisa y concreta hacia sus Entes Municipales. Desgraciadamente no ocurre

⁸² Al respecto Covarrubias Dueñas señala que “...dichas bases normativas no tienen ningún punto de apoyo, ya que las facultades reglamentarias serán únicamente dentro de las jurisdicciones de los Municipios, y éstas, en última instancia, serán delimitadas por las Legislaturas de los Entes Federados; en conclusión, no existe un marco concreto sobre las competencias que tendrán los Entes Municipales en México...”, COVARRUBIAS DUEÑAS, J. de J., *La autonomía municipal en México*, Porrúa, México, 1998, p. 171.

⁸³ FAYA VIESCA, J., *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, Porrúa, México, 1998, p. 172.

tal cosa; las legislaciones de los Entes Federados no contienen una sistémica, excepto las Leyes Orgánicas de los Entes Federados de Chihuahua y Sinaloa...⁸⁴

Estas fueron, pues, las modificaciones que en materia de coordinación se autorizaron con la reforma del año de 1983. Se reconoce por primera vez en el texto constitucional un aspecto fundamental que es la facultad de los municipios para asociarse y coordinarse entre sí para la prestación de los servicios públicos; asimismo se establecen los servicios públicos que pueden ser prestados a cargo del municipio y la posibilidad para éste de asumir otras competencias, sin embargo, ante la ausencia del desarrollo legislativo de los anteriores supuestos, los municipios, al no tener facultades, poco pudieron hacer para enfrentar en común el tema metropolitano. En la práctica, el municipio pasó de depender de las decisiones de la Federación, a depender ya no sólo de las de ésta, sino además de las del estado federado al que pertenecen. “Se crea un centralismo con fachada de municipio libre, en virtud de que los Entes Federados controlan las facultades más importantes de los Ayuntamientos (competenciales, hacendarias, legislativas, laborales, decisorias, y hasta políticas)”.⁸⁵

C) Reforma de 1999. El 17 de junio de 1999 se aprobó en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el dictamen con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho dictamen resuelve nueve iniciativas de diversas adiciones y reformas al precepto citado, presentadas por los Grupos Parlamentarios de los Partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo.

El objetivo principal de esta reforma, según lo dispone el dictamen mencionado, fue el de ampliar las facultades de los municipios en México y lograr el fortalecimiento

⁸⁴ COVARRUBIAS DUEÑAS, J. de J., *op. cit.*, p. 172.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 176.

municipal.

Satisfechos los requisitos para la modificación al texto constitucional,⁸⁶ el 23 de diciembre de 1999 se publicó el decreto de reformas en el *Diario Oficial de la Federación*, el cual entró en vigor noventa días después, excepción hecha de algunas disposiciones cuya vigencia se determina en forma expresa.⁸⁷

Analicemos los puntos de la reforma que interesan a nuestro trabajo. En primer lugar, la reforma a la fracción I que, entre otras modificaciones, introduce lo siguiente: “La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva...”. Esto significa que, en principio, ya no es posible la intervención de los otros dos niveles de gobierno en las competencias que se otorgan al municipio.

En cuanto a la reforma y adiciones al segundo párrafo de la fracción II, comentaremos el contenido sólo de una parte que nos parece merecedora de un análisis cuidadoso. En primer término se modifica el contenido de dicho párrafo, para quedar como sigue:

...Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad...

⁸⁶ La minuta de decreto fue remitida al Senado y recibida por éste el 22 de junio, turnándose a las Comisiones correspondientes, las que presentaron al Pleno el dictamen aprobatorio el 25 de junio, el cual resultó aprobado y, una vez autorizado por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, el 14 de octubre recibió la segunda lectura. El 28 de octubre la Comisión Permanente del Congreso autorizó la declaratoria correspondiente.

⁸⁷ *Vid.* artículos transitorios del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de diciembre de 1999.

Interesante resulta el dictamen de la Cámara de Diputados, que al respecto indica lo siguiente:

...La intención de esta comisión dictaminadora, consiste en fortalecer al ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno. Por ello se propone... delimitar el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales. Lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del municipio implique de forma exclusiva, los aspectos fundamentales para su desarrollo. De ahí que se defina y modifique en la fracción II, el concepto de bases normativas, por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales los ayuntamientos expiden sus reglamentos y otras disposiciones administrativas de orden general...⁸⁸

En nuestro particular punto de vista, el hecho de modificar el término “bases normativas” por el de “leyes estatales en materia municipal”, no cambia el fondo de la disposición que, como lo hemos referido anteriormente, tiene como finalidad dejar en manos del Legislador estatal determinar las bases sobre las que los municipios deben expedir su propia reglamentación. El Legislador pretende salvar esta situación “delimitando el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales”, según consta en el dictamen y como explica a continuación:

...Dichas leyes se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas, que le den un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio. En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario como facultad de los ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal; así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general; mientras que las leyes estatales en materia municipal contemplarán lo referente al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos y demás aspectos que contienen lo siguiente: ...En el inciso a se establecen los medios de impugnación y los órganos correspondientes para dirimir controversias entre los particulares y la administración pública municipal, los cuales deberán conducir a la observancia de los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Se deja a salvo para cada ayuntamiento decidir, a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal. La ley sólo contemplará los principios generales en este rubro...⁸⁹

⁸⁸ Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, *Gaceta Parlamentaria*, año II, número 286, martes 15 de junio de 1999.

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/1999/jun/990615.html>

⁸⁹ *Ídem*.

Según la transcripción anterior, los ayuntamientos tendrán plena libertad para reglamentar todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno, la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia, etcétera, y luego se menciona que las leyes estatales en materia municipal contemplarán lo referente al procedimiento administrativo y demás aspectos contenidos en los incisos respectivos, como restando importancia al contenido de dichas leyes y, finalmente, se desarrolla el contenido del inciso a); hasta aquí todo bien, excepto que al explicar el contenido del inciso a) el Legislador omitió una parte -que consideramos fundamental- de dicho inciso que dice “las bases generales de la administración municipal”.

Nos parece que, al haberse incluido que las leyes en materia municipal establecerán las bases generales de la administración pública municipal, vuelve a dejarse al arbitrio del Legislador de las entidades federativas decidir sobre la vida interna del municipio. Porque ¿cuáles son esas bases generales de la administración pública municipal? ¿con qué criterios se determina lo general o no general? ¿quién decide finalmente lo que es general? El Legislador estatal.

Concluimos, pues, que no es del todo exacto que quede “para el ámbito reglamentario como facultad de los ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal” tal como se afirma en el dictamen en comento, pues esa organización y funcionamiento internos deberán sujetarse a las bases generales que establezcan las leyes estatales.

Prosigamos con el análisis del inciso c) de la fracción II, que es el que interesa a nuestro estudio y que señala:

...c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución...

Antes de comentar esta disposición, analicemos el contenido de la reforma a la fracción III (cabe hacer mención que la fracción VII del artículo 116 a la que también se refiere el precepto anterior es la que ya se comentó con anterioridad,⁹⁰ y que correspondía a la fracción X del entonces vigente artículo 115):

- ...III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
 - b) Alumbrado público;
 - c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
 - d) Mercados y centrales de abasto;
 - e) Panteones;
 - f) Rastro;
 - g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
 - h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
 - i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.
- Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

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 cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o 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...

Los cambios con respecto a la fracción III anterior, son básicamente los siguientes: en primer término, se suprime la frase “con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes”, lo cual no significa que los servicios públicos no puedan prestarse con el concurso de los estados en algunos casos especiales, en los términos de lo que establece el último párrafo de la propia fracción III; al respecto, el Legislador explica que estima procedente eliminar el concurso de los estados en las materias descritas en los incisos correspondientes para que queden en calidad de competencias municipales exclusivas. En segundo lugar, se agrega el término “funciones”, ya que anteriormente sólo se decía “servicios públicos”. La tercera modificación consiste en ampliar las materias contenidas en los incisos a), c),

⁹⁰ Vid. *supra*, p. 52.

g) y h). El inciso i), comentado anteriormente,⁹¹ no sufre modificación alguna. Una cuarta modificación, consiste en la adición del segundo párrafo, que consideramos atinada pues persigue garantizar que no habrá leyes que vulneren las competencias municipales, al respecto el Legislador explica que:

...Se agrega un nuevo párrafo segundo para prevenir que, sin perjuicio de sus competencias, en las materias que tienen regulación federal o estatal especial, los municipios observarán las leyes de la materia sin que éstas puedan desvirtuar la competencia del municipio al efecto. Esto significa, por ejemplo, que si bien el municipio tiene en exclusiva el servicio de agua potable en su jurisdicción, ello no implica que no deba observar la Ley Federal de Aguas Nacionales o las leyes estatales para la distribución de agua en bloque; no obstante, dichas leyes no podrán sustraer del ámbito del municipio su potestad primigenia de distribuir entre la población el vital líquido si no media el acuerdo o resolución de su órgano de gobierno...⁹²

Finalmente, la modificación y adición al último párrafo, que suprime las frases “de un mismo Estado” y “con sujeción a la ley”, con lo que se añade la posibilidad de que los municipios de entidades federativas distintas también se coordinen o asocien, con la aprobación de las Legislaturas de los estados respectivas (“salvaguardando así la soberanía de los estados”, según se lee en el *Diario de Debates* correspondiente) y la de que el ayuntamiento suscriba convenios para que el estado asuma la prestación de algún servicio público. Analicemos las motivaciones que llevaron al Legislador a autorizar la reforma al último párrafo de la fracción III:

...Por último, se recorre el actual párrafo segundo para convertirse en tercero, eliminando la taxativa de que los municipios se puedan asociar sólo entre municipios de un mismo Estado y sólo para la prestación de servicios. Con la nueva redacción, los municipios se podrán asociar libremente para los fines de la fracción en estudio, si son de un mismo Estado y si son de dos o más estados tendrán que acudir a la legislatura para su aprobación. En ambos casos, se amplía la posibilidad de asociación no sólo para la más eficaz prestación de servicios públicos, sino también para el ejercicio de sus funciones públicas...⁹³

Se dice que “con la nueva redacción los municipios se podrán asociar libremente para los fines de la fracción en estudio, si son de un mismo Estado”, lo cual hace

⁹¹ *Ibidem*, p. 56.

⁹² Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, *Gaceta Parlamentaria*, op. cit.

⁹³ *Ibidem*.

parecer que antes no cabía la posibilidad de que los municipios de una misma entidad federativa se asociaran libremente, cuando sí existía esa posibilidad, pues el hasta entonces vigente último párrafo de la fracción III establecía que “los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda...” Parece que lo que el Legislador entiende es que la libertad de asociación entre municipios de un mismo estado, se da por el hecho de haber eliminado la frase “con sujeción a la ley”, lo que no consideramos exacto, pues la exigencia de que la coordinación o asociación se haga “con sujeción a la ley”, sigue existiendo, nada más que no se expresa literalmente, pero sí se deduce del contenido del inciso c) del tercer párrafo de la fracción II que establece que las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los estados tendrán como objeto establecer “...c) las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III...”, donde están contenidas las bases de la asociación entre municipios. El Legislador mismo lo expresa en su dictamen al explicar el contenido del inciso c) de la fracción II, cuando afirma: “...en el inciso c, se señala que las leyes estatales incluirán normas de aplicación general para la celebración de convenios de asociación entre dos o más municipios, entre uno o varios municipios y el Estado...” Es decir, que esos convenios deberán sujetarse a unas normas que se establecerán en una ley y el municipio habrá necesariamente de sujetarse a ellas, si no carecería de sentido que se dictaran. ¿Cuál es, entonces, la diferencia de fondo entre la fracción vigente y la reformada? Hasta aquí, ninguna.

Después el Legislador afirma: “...en ambos casos, se amplía la posibilidad de asociación no sólo para la más eficaz prestación de servicios públicos, sino también para el ejercicio de sus funciones públicas...” Este punto nos parece fundamental. De la sola lectura de la fracción III, en principio parecería que los municipios sólo pueden asociarse o coordinarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos y el ejercicio de las funciones contenidas en la fracción III. Pero con la explicación

contenida en el dictamen, cabe concluir que los municipios pueden asociarse o coordinarse para el ejercicio de otras funciones no mencionadas en la fracción III. De ser así, entonces consideramos que hubiera sido mejor que el último párrafo de la fracción III, figurara como una fracción distinta, pues el hecho de que esté inserto en dicha fracción puede prestarse a la confusión mencionada. De no ser así, habría que decir entonces que no es la posibilidad de asociación lo que se amplía, lo que se amplía son las materias competencia del municipio, que no es lo mismo.

Veamos qué más nos dice el Legislador en cuanto a la asociación de municipios:

...Esta comisión considera necesario señalar, que la facultad que se otorga a las legislaturas para que autoricen la asociación de municipios de diferentes estados, de ninguna manera debe entenderse en demérito de las asociaciones municipales de derecho privado que existan bajo la figura de asociaciones civiles y las que se puedan crear a futuro, ya que en éste supuesto estamos en presencia de una asociación, ilimitada en términos de derecho común, atendiendo al doble carácter de la persona moral denominada municipio. En este último caso, a diferencia del que se ocupa la presente reforma, el municipio actúa en términos de persona moral de derecho privado como atributo de su personalidad jurídica...⁹⁴

Parece que ya contamos con un indicio relativo a lo que debe entenderse por asociación de municipios, más bien a lo que *no* debemos entender por tales: las asociaciones entre municipios a que se refiere el texto de la Constitución no son asociaciones civiles. Entonces ¿exactamente qué son? ¿cómo se constituyen? ¿cómo se integran? ¿cuál es su naturaleza jurídica? ¿cómo se financian? Estas son preguntas que el texto constitucional no responde y que, según lo hemos explicado, deberán desarrollarse por el Legislador estatal.

En nuestra opinión, esta reforma en general presenta avances significativos para el municipio mexicano. Sin embargo, para efectos de nuestro estudio consideramos que no termina por determinarse claramente cómo pueden los municipios coordinarse o asociarse para la prestación de los servicios públicos; seguirá dependiendo de las

⁹⁴ *Ídem.*

Legislaturas estatales dictar las bases que habrán de sustentar y normar la asociación intermunicipal y las formas de coordinación entre municipios.

2. El problema de la distribución de las competencias municipales a la luz de la norma constitucional.

No es el artículo 115 constitucional el único que establece facultades para los municipios, sino que éstas las encontramos dispersas por todo el texto constitucional, en las leyes federales que de ésta derivan y, como ha quedado asentado, en las que expiden las Legislaturas estatales y cuyo contenido varía de una entidad federativa a otra. En virtud de lo anterior, consideramos pertinente abordar el tema de las competencias municipales con el objeto de determinar claramente cuáles son las facultades de los municipios en México, haciendo especial referencia a la forma como se ejercen dichas atribuciones.

E. SÁNCHEZ señala que las facultades compartidas “se refieren a las materias en que la Constitución permite a la Federación y a los estados desarrollar la misma atribución. También se denominan coincidentes porque los sujetos de la distribución competencial coinciden en el desarrollo de la misma atribución”.⁹⁵

E. ARTEAGA afirma que en un sistema federal es inadmisibles que las dos fuentes de autoridad actúen en relación con la misma materia, excepto en el caso de la jurisdicción dual o facultades coincidentes, en la que, por excepción, una facultad puede ser ejercida indistintamente, en forma válida, por los poderes federales y locales sin que exista invasión de jurisdicción. Después explica que hay casos en que

...la coincidencia sólo es aparente, como sucede en lo relativo a vías de comunicación, educación, salubridad, planeación, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico... los estados y la federación pueden actuar respecto de la misma materia, pero desde una perspectiva diferente, con alcances disímboles o en grados

⁹⁵ SÁNCHEZ BRINGAS, E., *Derecho constitucional*, Porrúa, 4ª ed., México, 1999, p. 317.

distintos; frecuentemente es el congreso de la unión el que determina la forma y los términos de la participación de las entidades federativas...⁹⁶

A este tipo de competencias la Constitución las denomina concurrentes, lo cual según algunos autores es inexacto, ya que las facultades concurrentes son distintas a las compartidas o coincidentes.⁹⁷

A) Las competencias municipales coincidentes o compartidas con la Federación y los entes federados. A la luz de lo anterior, concluimos entonces que las atribuciones coincidentes o compartidas son aquellas en las que pueden actuar los tres niveles de gobierno, desde perspectivas distintas, las cuales, según el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son las siguientes:

- Educación: se desprenden del contenido del artículo 3º párrafo primero y fracción VIII y del artículo 73, fracción XXV. El desarrollo de las competencias en esta materia se establece en la Ley General de Educación;

- Planeación y desarrollo urbano: artículo 115, fracción V y VI y artículo 73 fracción XXIX-C. El desarrollo de las competencias de estas materias se prevé en la Ley General de Asentamientos Humanos;

- Ecología y protección al ambiente: artículo 115, fracción V, inciso g) y artículo 73, fracción XXIX-G. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es el ordenamiento que establece las competencias en la materia;

- Seguridad Pública: artículo 115, fracción III, inciso h) y artículo 21 penúltimo y último párrafos. Las competencias se establecen en la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

- Protección civil: artículo 73 fracción XXIX-I. La ley federal que desarrolla la materia y que fija las competencias es la Ley General de Protección Civil;

⁹⁶ ARTEAGA NAVA, E., *Derecho constitucional*, Oxford University Press, 2ª ed., México, 2001, p. 392.

⁹⁷ Cfr. SÁNCHEZ BRINGAS, E., *op. cit.*, p. 318, ARTEAGA NAVA, E., *op. cit.*, pp. 392 y 393, CARPIZO, J., *Estudios constitucionales*, Porrúa-UNAM, 7ª ed., México, 1999, p. 97, y FAYA VIESCA, J., *op. cit.*, pp.103 a 106.

- Deporte: artículo 73, fracción XXIX-J. La ley federal que desarrolla la materia es la Ley General del Deporte;

- Culto público: artículo 130, inciso e), último párrafo. La ley federal que desarrolla la materia es la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público;

- Indígena: artículo 2º, apartado B; y

- Planeación nacional del desarrollo integral: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 25 y 26 no menciona expresamente facultades para los municipios en esta materia; no obstante, encontramos la competencia de los tres niveles de gobierno en los artículos 33 y 34 fracción II de la Ley de Planeación.

- Hacienda pública: artículo 31, fracción IV, artículo 73, fracción XXIX-A, último párrafo, artículo 115 fracción IV y artículo 117, fracción VIII;

- Trabajo: artículo 115, fracción VIII, segundo párrafo y artículo 123, apartado A, fracciones XXV y XXVI;

- Salud: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresamente en su artículo 4º, tercer párrafo señala que las atribuciones en materia de salubridad general serán competencia de la Federación y las entidades federativas. La ley que desarrolla la materia es la Ley General de Salud. Algunas de las competencias podrán ser ejercidas por los municipios, según se desprende del artículo 237 del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de prestación de servicios de atención médica;

- Aplicación de sanciones en materia administrativa: las encontramos en el antepenúltimo párrafo del artículo 16 y en el primer párrafo del artículo 21;

- Declarar la causa de interés público para efectos de expropiación: artículo 27, fracción VI, segundo párrafo; e

- Instrucción cívica y militar: artículo 31, fracción II.

Con relación a este tipo de facultades compartidas, coincidimos con la opinión vertida por J. COVARRUBIAS quien afirma que

...en estas materias, aunque expresamente la Constitución señala que los Municipios serán Entes coordinados en el desempeño de dichas tareas, sucede que, en la práctica, algunas de ellas ni siquiera son ejecutadas, como lo es el caso de la participación Municipal en materia educativa, de instrucción militar, planeación, asentamientos humanos, ecología y, sobre todo, en materia de hacienda pública... los Municipios prácticamente no realizan ninguna actividad, en lo general, relativa a esas atribuciones. La Administración Pública Federal ha centralizado la mayoría de las funciones (en caso de que se cumplan), o en su defecto, son trasladadas a los Entes Federados...⁹⁸

B) Las competencias municipales coincidentes o compartidas con los entes federados. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a las Legislaturas de las entidades federativas las siguientes facultades en materia municipal:

- Dictar leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos municipales: artículo 108, último párrafo;

- Suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas previstas en la ley local, previo derecho de audiencia de los afectados: artículo 115, fracción I, tercer párrafo;

- Designar a los integrantes del Concejo Municipal en casos especiales: artículo 115, fracción I, último párrafo;

- Expedir leyes a las que habrá de ajustarse la normativa municipal: artículo 115, fracción II, párrafo primero;

- Establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo que dirima controversias entre los particulares y el municipio: artículo 115, fracción II, inciso a);

- Determinar los casos en que se requiera votación calificada de los miembros del Ayuntamiento para determinados supuestos: artículo 115, fracción II, inciso b);

- Expedir las normas para que los municipios se asocien entre sí o celebren convenios de coordinación: artículo 115, fracción II, inciso c);

- Fijar el procedimiento y condiciones para que una función o servicio municipal sea prestado por el gobierno estatal: artículo 115, fracción II, inciso d);

⁹⁸ COVARRUBIAS DUEÑAS, J. de J., *op. cit.*, pp. 168 y 169.

- Dictar las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes: artículo 115, fracción II, inciso e);

- Emitir las normas que establezcan los procedimientos tendentes a resolver los conflictos entre los municipios y el gobierno del estado: artículo 115, fracción II, último párrafo;

- Determinar funciones y servicios públicos de los que pueden hacerse cargo los municipios, además de los expresamente establecidos: artículo 115, fracción III, inciso i);

- Autorizar la asociación entre municipios o la celebración de convenios entre éstos cuando el objeto sea la prestación de servicios públicos o funciones municipales y cuando se trate de municipios de distintas entidades federativas: artículo 115, fracción III, penúltimo párrafo;

- Determinar contribuciones e ingresos a favor de los municipios, así como el monto que les corresponde de las participaciones federales: artículo 115, fracción IV, incisos a) y b) y artículo 73, XXIX-A, último párrafo;

- Aprobar las leyes de ingresos municipales, a propuesta de los municipios, y fiscalizar las cuentas de éstos: artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo;

- Dictar leyes en materia de desarrollo urbano: artículo 115, fracción V, primer párrafo;

- Expedir leyes que establezcan las bases para que los municipios contraigan empréstitos: artículo 117, fracción VIII, segundo párrafo; y

- Establecer los derechos de las comunidades indígenas en cuanto a los representantes de éstas ante los ayuntamientos: artículo 2º, apartado A, fracción VII.

Los gobernadores de los estados podrán celebrar convenios con los municipios para que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones que, en su caso, hayan asumido los entes federados por delegación de la Federación: artículo 116, fracción VII, último párrafo.

Como se aprecia son muy extensas las facultades que la Constitución otorga a las Legislaturas de las entidades federativas y, finalmente, las competencias que puedan ejercer los municipios dependerán en gran parte de las leyes dictadas por éstas. Uno de los principales problemas a los que nos enfrentamos en este caso, es que los municipios no son ni siquiera consultados en la elaboración de estas leyes o en las determinaciones emitidas por parte de las Legislaturas de los estados. El otro problema fundamental es que muchas veces esas leyes ni siquiera se dictaban, situación que al parecer no se presentará en el futuro, en virtud de que en la última reforma al artículo 115 se establece la obligación para que, en el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del decreto que autoriza las reformas,⁹⁹ las Legislaturas estatales adecuen sus constituciones y leyes en los términos de la reforma y, en tanto, se realizan dichas adecuaciones se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

C) El núcleo básico competencial de los municipios. A la luz de lo analizado en los dos incisos anteriores, resulta verdaderamente complicado determinar el núcleo competencial básico de los municipios en nuestro país. Sin embargo, a raíz de la reforma de 1999, el artículo 115 indica que la competencia que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva. Sabemos que esa competencia no se refiere a ninguna de las atribuciones apuntadas con anterioridad, por exclusión suponemos que se refiere a las que se enuncian a continuación:

- Adquirir y poseer bienes raíces: artículo 27, fracción VI, primer párrafo. Esta es la única facultad que, estrictamente, se puede considerar como exclusiva;

- Proponer a las Legislaturas de los estados las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria: artículo 115, fracción IV, antepenúltimo párrafo. En este caso

⁹⁹ Artículo segundo transitorio del decreto que autoriza las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

los Congresos estatales podrán o no autorizar las propuestas de los municipios -en los términos que lo hayan solicitado-, sin que exista ninguna limitación para las Legislaturas de los estados;

- Aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles: artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo. El monto de los ingresos disponibles depende de lo que hayan tenido a bien autorizar las Legislaturas de los estados. Además, a raíz de la última reforma a la Constitución, se establece la obligación para el municipio de establecer en sus presupuestos de egresos las partidas específicas destinadas al cumplimiento de las obligaciones relativas al desarrollo de las comunidades indígenas: artículo 2º, apartado B, penúltimo párrafo;

- Ejercer los recursos que integran la hacienda municipal: artículo 115, fracción IV, último párrafo; aunque, como hemos dicho, el monto a que éstos ascienden depende de lo que determinen las Legislaturas de los estados.

- La prestación exclusiva de los servicios públicos y funciones señalados en los incisos del a) al h) de la fracción III del artículo 115, excepción hecha de la seguridad pública que no es exclusiva, sino concurrente con la Federación y los estados, como quedó asentado previamente: artículo 115, fracción III. Dichos servicios públicos y funciones son susceptibles de ser regulados por las Legislaturas de los estados;

- Aprobar bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal: artículo 115, fracción II, párrafo segundo. Dicha normativa se deberá dictar de acuerdo con las leyes que expidan los congresos estatales;

- Asociarse entre sí para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le correspondan: artículo 115, fracción III, penúltimo párrafo. Dicha asociación deberá apegarse a las normas generales que establezcan las Legislaturas de los estados;

- Celebrar los siguientes convenios: de colaboración con otros municipios para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de sus funciones (artículo 115, fracción III, penúltimo párrafo); con el gobierno del estado para que éste se haga cargo de la prestación de algunos servicios o el ejercicio de algunas funciones temporalmente o para que se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio (artículo 115, fracción III, penúltimo párrafo) o para que éste se haga cargo de funciones relacionadas con la administración de las contribuciones que se establezcan a favor de los municipios (artículo 115, fracción IV, inciso a), último párrafo); y para la administración y custodia de las zonas federales (artículo 115, fracción V, inciso i)). Los convenios que celebren los municipios deberán apegarse a las normas generales dictadas por las Legislaturas de los estados; y

- Facultades en materia de desarrollo urbano: artículo 115, fracción V. Las que dependerán de lo que establezcan los congresos estatales las leyes de la materia.

Estas son las competencias que, según la Constitución, el municipio puede ejercer de manera exclusiva, es decir, llevar a cabo sin la intervención de otros o con la intervención de otros, si así lo decide el propio municipio.

Pero hay que distinguir, una cuestión es el ejercicio de una competencia y otra distinta es el modo en que debe ejercerse o las bases sobre las que debe ejercerse, el cual definitivamente no es decidido por el municipio, sino por otro nivel de gobierno.

Nos preguntamos: ¿de qué le sirve al municipio el ejercicio exclusivo de determinadas facultades, si ese ejercicio está estrechamente vinculado a una serie de condicionantes establecidas por otros? Parece ser que el municipio se convierte en un mero operador de las funciones cuyo ejercicio le atribuye la ley. Consideramos que la última palabra la tienen los Congresos de los estados, si éstos legislan y modifican su legislación vigente en concordancia con el espíritu de las reformas al artículo 115 recientemente autorizadas, si desarrollan los principios constitucionales de forma clara

y precisa, quizá se pueda empezar a hablar de un marco competencial propio de los municipios mexicanos.

Con base en lo apuntado en esta sección, las opciones a las que pueden recurrir los municipios para abordar el fenómeno metropolitano son básicamente dos: la asociación entre municipios, que la doctrina mexicana encuadra en el tema de las modalidades en la prestación de los servicios públicos y la celebración de convenios de coordinación intermunicipales. Los convenios que los municipios suscriben con la Federación o con las entidades federativas pueden tener por objeto, tanto el establecimiento de nuevas competencias para el ámbito municipal, como el institucionalizar la cooperación entre los distintos niveles de gobierno.

En razón de lo anterior, consideramos de interés proceder con el análisis de dos competencias en particular, la de la atribución del municipio para prestar los servicios públicos, con especial énfasis en las modalidades de su prestación, y la de la facultad que los municipios tienen para suscribir convenios de coordinación.

SECCIÓN 2^a COMPETENCIAS MUNICIPALES EN EL DERECHO MEXICANO: LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES Y LA SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS DE COORDINACIÓN

1. La fracción III del artículo 115 constitucional.

La fracción III del artículo 115 establece los servicios públicos que deberán ser prestados por los municipios. Como lo hemos visto, esa enumeración es enunciativa mas no limitativa, pues las Legislaturas estatales podrán establecer otros servicios atendiendo a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como a su capacidad administrativa y financiera.

El de los servicios públicos es un tema abordado ampliamente en nuestro país por el Derecho administrativo y, por lo que hace al ámbito estrictamente municipal, por el Derecho municipal. No es nuestra intención profundizar en este tema,¹⁰⁰ únicamente nos centraremos en el conjunto de fórmulas por las que se puede optar para la prestación de estos servicios, señalando algunas de las implicaciones generales en el nivel de gobierno municipal.

El servicio público puede definirse como “la actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)”.¹⁰¹ Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece las formas en que los municipios deben prestar los servicios a su cargo; como hemos mencionado, esta tarea corresponde a las Legislaturas estatales y cada una establecerá el modo en que éstos deban prestarse. Sin embargo, en general se admite que

...los servicios públicos a cargo del Estado, como organización política, puedan prestarse, ya de manera directa o de forma indirecta, tanto en el nivel Federal, Estatal o Municipal. En el primer caso, esto es en la forma de prestación directa, corresponde al Municipio, por conducto de sus propios órganos, la prestación del servicio sin la intervención de otras personas o instituciones. Por su parte, la forma indirecta de prestación adopta diversas maneras, como: concesión, colaboración, descentralización o arrendamiento...¹⁰²

Los tipos de prestación que tradicionalmente asumen los servicios municipales son básicamente los siguientes:

¹⁰⁰ Vid. al respecto, entre otros, ACOSTA ROMERO, M., *op. cit.*, pp. 711 a 714 y 887 a 903; FRAGA, G., *Derecho administrativo*, Porrúa, 33ª ed., México, 1994, pp. 21 a 25; DELGADILLO GUTIÉRREZ, L. H. y LUCERO ESPINOSA, M., *Compendio de derecho administrativo*, Porrúa, México, 1994, pp. 351 a 365; MARTÍNEZ MORALES, R. I., *Diccionario jurídico Harla*, vol. 3 Derecho administrativo, Harla, 2ª ed., México, 1996, pp. 248 a 253; QUINTANA ROLDÁN, C. F., *op. cit.*, pp. 429 a 461; ROBLES MARTÍNEZ, R., *El municipio*, Porrúa, 4ª ed., México, 2000, pp. 270 a 274; RENDÓN HUERTA BARRERA, T., *Derecho municipal*, Porrúa, 2ª ed., México, 1998, pp. 235 a 267.

¹⁰¹ ACOSTA ROMERO, M., *op. cit.*, p. 894.

¹⁰² QUINTANA ROLDÁN, C. F. *op. cit.*, pp. 450 y 453.

Forma directa: el municipio se responsabiliza en forma absoluta de todo el proceso de prestación del servicio. Usualmente se crea una unidad administrativa dedicada exclusivamente para tal fin.

Concesión: figura jurídica consistente en que el municipio, con carácter de otorgante, confía a una persona física o moral, con carácter de concesionaria, la prestación o el manejo, total o parcial, del servicio público, con base en un convenio o contrato que al efecto se elabora. Las Legislaturas de los estados, por regla general, establecen las bases a las que habrán de sujetarse estos contratos.

Convenio Estado-Municipio: es el instrumento de carácter administrativo que posibilita la coordinación de esfuerzos entre ambos niveles de gobierno para la prestación de determinado servicio público. Respecto al alcance de estos convenios C. QUINTANA afirma que éste “variará en función del grado de transferencia propuesto por el Ayuntamiento y las características de cada servicio en particular, sobre todo por los procesos técnicos”.¹⁰³

Organismo descentralizado: es el instrumento de carácter administrativo en el que se constituye una entidad pública municipal con patrimonio propio e independencia administrativa, con personalidad jurídica y autonomía decisoria. La prestación del servicio en forma descentralizada es un instrumento auxiliar que delega competencias y atribuciones, además de contribuir a agilizar la administración municipal y permitir la transferencia del manejo y operación del servicio público.

Empresa paramunicipal: se crea siguiendo el modelo de las sociedades mercantiles. Según C. QUINTANA, “se caracteriza por un comportamiento autofinanciable y competitivo sin perder su fundamento de interés público, con autoridad interna para establecer tarifas, precios, políticas de distribución, etc., y para

¹⁰³ *Ibidem*, p. 459.

asociarse libremente con los individuos y empresas que considere necesarios para la prestación del servicio público”.¹⁰⁴ La administración municipal aunque no influye ni interviene en la gestión de la empresa, tiene la capacidad de fijar las reglas o normas que regirán el manejo del servicio y de participar con capital en la empresa, convirtiéndose en socio participativo.

Fideicomiso: al explicar este tipo de prestación de los servicios públicos, C. QUINTANA expresa que “en realidad se trata de un fideicomiso de administración en el que se adjudican bienes por parte del Ayuntamiento al fideicomiso para que se responsabilice de cubrir un servicio público”.¹⁰⁵

Asociación intermunicipal: representa un modo de coordinación entre dos o más municipios para conjuntar estrategias, unificar esfuerzos y racionalizar recursos en la solución y/o prestación de un servicio público particular.

De entre las anteriores opciones, el servicio por prestación directa es el que más exige al municipio, pues supone plena responsabilidad en la operación, manejo administrativo y financiero. Bajo esta modalidad el municipio debe crear una unidad administrativa responsable, lo cual trae aparejado el crecimiento del personal y del gasto corriente. Los costos de adquisición, renovación y mantenimiento del equipo, así como de la operación, también recaen en la administración municipal. Además, al depender su financiación del presupuesto de egresos anual, se pueden dejar fuera eventualidades que impacten negativamente en los costos de operación, lo que puede traer como consecuencia tener que recurrir a financiamientos extraordinarios o disponer de recursos destinados a otras necesidades cuya satisfacción tenga que ser postergada. A esto hay que agregar que la mayoría de los servicios a cargo del municipio constituyen una fuerte carga para el erario y en muy pocas ocasiones se

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 455.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 460.

consigue recuperar al menos un sesenta por ciento de lo que en ellos se invierte.¹⁰⁶ Pese a estas dificultades, esta modalidad tampoco puede descalificarse *a priori* sin antes evaluar la calidad con la que operan los servicios, así como su situación de costo total en relación con los costos de mercado.

Las posibles dificultades de asumir directamente la prestación de determinado servicio público, parecen no desalentar a los municipios, pues los resultados de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal¹⁰⁷ demuestran una clara tendencia de los gobiernos municipales para operar los servicios bajo la forma de prestación directa. Analizando dichos resultados encontramos que este tipo de prestación se asume por el municipio en más de un cincuenta por ciento de los servicios, alcanzando más del cincuenta y cinco por ciento en casos como agua, seguridad pública, limpia, entre otros, en tanto que otras formas de prestación, como la asociación intermunicipal, son muy poco recurridas, pues apenas el dos por ciento, en el caso del agua y el uno por ciento en el de la seguridad pública, se prestan bajo esta modalidad.¹⁰⁸

R. GARCÍA DEL CASTILLO sostiene que existe un buen número de razones por las que los municipios se inclinan por la prestación directa de los servicios que van desde el desconocimiento de alternativas y la inercia burocrática, hasta la necesidad de un mayor control político.¹⁰⁹ En nuestra opinión existe, además, otra causa fundamental y es que la legislación estatal, por regla general, no desarrolla más que algunas de las formas de prestación de los servicios públicos, como es el supuesto de la concesión, mientras que otras no son ni siquiera mencionadas en la normativa, como el caso de la asociación entre municipios o de los convenios intermunicipales.

¹⁰⁶ Vid. GARCÍA DEL CASTILLO, R., *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, p. 161.

¹⁰⁷ Desarrollada en 1993 por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

¹⁰⁸ Vid. los datos de la encuesta relativos a la forma de prestación de los servicios públicos en GARCÍA DEL CASTILLO, R., *op. cit.*, pp. 140 y ss.

¹⁰⁹ Cfr. GARCÍA DEL CASTILLO, R., *op. cit.*, pp. 143 y 145.

Si las leyes no regulan un significativo número de formas de prestación de los servicios municipales, no es de extrañar que se opte por la prestación directa de los mismos. Consideramos que el hecho de normar otros supuestos, podría servir de aliciente a los municipios, las leyes podrían convertir en atractivas otras formas de prestación que, probablemente, conllevarían a una mejor satisfacción de los servicios municipales en beneficio de los gobernados.

2. Los convenios de coordinación.

Un estado federal, como el nuestro, supone la permanente coordinación de los entes que lo integran. Hoy en día, resulta difícil encontrar supuestos que no incidan, de una u otra forma, en los tres niveles de gobierno. Es así como los sistemas federales en la actualidad se caracterizan, “más que por la lucha entre sus miembros, por acrecentar o conservar sus facultades propias, por una tendencia hacia la cooperación”.¹¹⁰ Este federalismo cooperativo tiende a atenuar la rígida distribución de competencias establecida por el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹¹¹

En nuestro país esta cooperación se ha instrumentado a través de convenios que pueden celebrarse entre las distintas instancias de gobierno. C. QUINTANA concentra los diversos tipos de convenios en los que interviene el municipio de la siguiente manera:¹¹²

Convenios intermunicipales. Son aquellos que se celebran entre dos o más municipios de un mismo estado, en los términos del penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 115. El objeto de estos convenios, según el texto constitucional, es el de la coordinación para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor

¹¹⁰ TRIGUEROS G., L., “El federalismo de cooperación: los convenios”, en PEREZNIETO CASTRO, L. (Compilador), *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, Porrúa, México, 1987, p. 317.

¹¹¹ Vid. una crítica a este punto en CARPIZO, J., *op. cit.*, p. 516.

¹¹² Vid. QUINTANA ROLDÁN, C. F., *op. cit.*, pp. 143 a 145.

ejercicio de las funciones que corresponden al gobierno municipal. Al referirse a este tipo de convenios, J. COVARRUBIAS afirma que

...los convenios a iniciativa de los Ayuntamientos, con fines de servicios públicos, prácticamente son inexistentes. Aunque se ha pretendido fortalecer el federalismo en México, en la práctica poco se han realizado fusiones municipales, asociaciones de servicios o sindicatos de los mismos, conforme a las necesidades requirientes propias de la región...¹¹³

Sobre la posibilidad de que los municipios celebren entre sí convenios sobre otras materias, suscribimos lo dicho por L. TRIGUEROS en el siguiente sentido:

...A primera vista, parece que la disposición establece una restricción respecto de la materia sobre la que pueden celebrarse; una interpretación estricta del texto conduciría a una limitación insuperable. En este caso existen, sin embargo, algunos elementos en la norma en cuestión que permiten un enfoque diferente del problema. La propia Constitución señala que los convenios intermunicipales deben sujetarse a la legislación local; es posible que en la Constitución o en la ley orgánica municipal del estado se prevea la celebración de otro tipo de convenios; parece ser que en la medida en que éstos se encuentren dentro de la esfera de competencia de las autoridades municipales, es posible afirmar que su celebración es válida...¹¹⁴

Los convenios celebrados para estos efectos entre municipios de distintas entidades federativas, en opinión de C. QUINTANA, no se consideran intermunicipales, sino que adquieren el carácter de interestatales.

Convenios bipartitos. Son los que se celebran entre uno o varios municipios y el estado al que pertenecen. Estos convenios pueden versar sobre la asunción por parte del gobierno del estado de la prestación de servicios o el ejercicio de funciones correspondientes al municipio (incluidas las que se relacionan con la administración de las contribuciones) o sobre la coordinación entre ambos para los mismos efectos. Su finalidad es la de auxiliar a los municipios en tareas que les es difícil desempeñar, generalmente provocada por la falta de recursos económicos.

¹¹³ COVARRUBIAS DUEÑAS, J. de J., *op. cit.*, p. 240.

¹¹⁴ TRIGUEROS G., L., *op. cit.*, p. 320.

La fracción VII del artículo 116 constitucional, prevé la posibilidad de que se celebren otro tipo de convenios cuyo objeto es el ejercicio, por parte del municipio, de las funciones federales que la entidad federativa tiene posibilidades de ejercer en virtud de un convenio que, a su vez, ha celebrado con la Federación y que son los llamados convenios únicos de desarrollo social o convenios únicos de coordinación.

De las tres actividades respecto de las cuales la Federación y los estados pueden celebrar convenios, que son: el ejercicio de funciones federales, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, los estados pueden celebrar convenios con sus municipios respecto de la primera y última actividades, mas no en lo que atañe a la ejecución y operación de obras; esta actividad sólo podrá desempeñarla el poder ejecutivo estatal.¹¹⁵

Al comentar el contenido del precepto a que nos referimos, J. CARPIZO señala que:

...la intención que persigue el [primer] párrafo indudablemente es buena. En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se manifiesta que se tiene la finalidad de desconcentrar y descentralizar recursos y acciones de la federación hacia todas las regiones del país... el segundo párrafo persigue que esos convenios también se puedan celebrar entre los estados y los municipios, pero hay una diferencia muy importante: *no se habla de que los segundos puedan asumir las funciones de los estados...*¹¹⁶

En nuestra opinión no existe impedimento constitucional para que los estados asignen a sus municipios el ejercicio de funciones que son propias del ejecutivo.¹¹⁷ Con base en lo dispuesto por el inciso i) de la fracción III del artículo 115 constitucional, las Legislaturas de los estados pueden contemplar este supuesto; sin embargo, cabe aclarar que no existe la posibilidad constitucional de que la Federación celebre directamente un convenio con un municipio respecto de determinada actividad. La

¹¹⁵ En este tenor *cfr.* ARETAGA NAVA, E. *op. cit.*, p. 541.

¹¹⁶ CARPIZO, J., *op. cit.*, p. 515 y 516.

¹¹⁷ En el mismo sentido *cfr.* ARTEAGA NAVA, E., *op. cit.*, p. 541 y TRIGUEROS G., L. *op. cit.*, p. 321.

Constitución contempla como única posibilidad la que se sigue por mediación de los gobiernos de los estados.¹¹⁸

En la reforma de 1983 se introduce en el texto constitucional la figura de los convenios únicos de coordinación a los que nos hemos referido, con el fin de obtener nuevos esquemas de distribución de competencias entre la Federación, los estados y los municipios. Este instrumento pudo haber resultado fundamental, no obstante, su eficacia en la práctica ha dejado mucho que desear. Un sinnúmero de críticas se han vertido respecto a estos convenios.¹¹⁹ A manera de ejemplo citamos lo dicho por E. ARTEAGA en el sentido de que “los convenios de coordinación o cooperación tratan, a fin de cuentas, de hacer intervenir a las autoridades locales en funciones netamente federales; no se ha tenido la entereza de revitalizar por completo el federalismo, se ha actuado con el criterio del que da pero quita. Se cede en algo; sin embargo, se retiene la función reguladora y de vigilancia”.¹²⁰

Por su parte, J. COVARRUBIAS opina sobre el tema que

...a los Convenios Únicos de Desarrollo (antes de Coordinación), se les considera, más que una forma de descentralización, otra manera a través de la cual el exacerbado presidencialismo mexicano traspasa o no competencias y recursos, sin criterios previamente definidos, ya que no existen procesos de seguimiento y evaluación de los convenios. Incluso, en muchas ocasiones, han sido una forma de control, sujeción o tutela política... no obstante que ya se cuentan con experiencias valiosísimas en los sectores salud y educación, sectores en los cuales ya se podrían transferir potestades a los Ayuntamientos de manera definitiva, asimismo, capacitar progresivamente a otros para que las asuman... por ello, los Entes Federados, deberían de abrir el abanico potestativo hacia los Municipios, en materias de servicios y financieras con el fin de impulsar a los Ayuntamientos a la autogestión, autoorganización y autosuficiencia...”¹²¹

L. TRIGUEROS, al referirse a las reformas constitucionales que introdujeron la

¹¹⁸ Vid. al respecto ARTEAGA NAVA, E., *op. cit.*, p. 543 y TRIGUEROS G., L., *op. cit.*, p. 322.

¹¹⁹ Sobre este tema vid. RODRÍGUEZ, V. E., *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 133 a 179 y CABRERO MENDOZA, E. (Coordinador), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, pp. 101 a 187.

¹²⁰ ARTEAGA NAVA, E., *op. cit.*, p. 459.

¹²¹ COVARRUBIAS DUEÑAS, J. de J., *op. cit.*, p. 174, 175 y 240.

figura del convenio de coordinación, sostiene que éstas

...convalidaron una práctica que se extendía ya entre la Federación y los estados, sin ninguna base constitucional. Sentaron las bases del federalismo de cooperación. Sin embargo, la regulación que establecen no da el paso definitivo, que parece indispensable, en favor de una verdadera descentralización. El gran número de facultades que el Gobierno Federal ha acumulado se sigue reteniendo; la participación de las entidades federativas es sólo a título de auxiliares en su desempeño, no de cooperación verdadera, mucho menos de participación en la toma de decisiones. No es posible pensar en un verdadero desarrollo local con un control como el que se ha establecido hasta ahora... No se ha logrado depositar en los estados, y mucho menos en los municipios, la confianza necesaria para que éstos asuman funciones de cooperación verdadera y para que esta nueva dimensión del federalismo sea la base de solución de los problemas de interés público que les son comunes y que de otro modo es muy difícil resolver...¹²²

Convenios tripartitos. En éstos intervienen los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal; como ejemplo pueden citarse los relativos al desarrollo de los centros urbanos, previstos por la fracción VI del artículo 115 constitucional.

Convenios metropolitanos. Previstos en el inciso g) del artículo 122 de la Constitución General y a los que nos referiremos en el siguiente apartado.

El de los convenios de coordinación ha sido un tema recurrente en el capítulo que nos ocupa y es que, como hemos visto, hay cuestiones fundamentales para el municipio que giran alrededor de este instrumento jurídico, el cual termina por convertirse en la principal herramienta a la que pueden acudir los municipios para atender de mejor manera sus funciones.

3. Las comisiones metropolitanas y el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Antes de cerrar el presente capítulo, nos parece oportuno hacer mención al contenido del inciso g) del artículo 122 constitucional que contiene la normativa del

¹²² TRIGEROS G., L., *op. cit.*, p. 328.

Distrito Federal. En la reforma a este precepto publicada en octubre de 1993 se introdujo la figura de las comisiones metropolitanas que consideramos resulta de interés conocer a efectos de nuestro estudio. Según se establece en el numeral citado, la Federación, el Distrito Federal, los gobiernos municipales conurbados y los gobiernos de los estados a los que éstos pertenezcan podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes.

Estas comisiones, en teoría, existen para lograr 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 la 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.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones. A través de estas comisiones se establecerán:

- 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 estas materias;

- 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

- 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.

Resulta de sumo interés conocer el contenido original de la iniciativa de reforma del artículo 122 que envió el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados y que fue la que sirvió de antecedente al texto vigente del inciso g) del precepto citado. En la fracción XI de dicha iniciativa se proponía lo siguiente:

...el Congreso de la Unión tendrá facultades para legislar en materia de la zona metropolitana del Valle de México. La ley determinará la delimitación de la zona metropolitana del Valle de México, con respecto a la concurrencia de la Federación, entidades federativas y municipios, para la coordinación y ejecución de acciones en materias de: asentamientos humanos; protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; sistemas de agua y drenaje; y seguridad pública. Para la eficaz concurrencia en las materias señaladas, el Presidente de la República establecerá un Consejo Metropolitano del Valle de México.

La ley determinará la delimitación de la zona metropolitana del Valle de México, las bases para la coordinación de las distintas jurisdicciones concurrentes en las materias a que se refiere el párrafo anterior, la forma de integración, estructura y funciones del Consejo, así como las atribuciones del Ejecutivo Federal en la materia. Participarán en dicho Consejo los Estados y los Municipios que tengan relación con los problemas de la zona metropolitana, el Distrito Federal y el Gobierno Federal...¹²³

Este pudo haber sido el primer paso hacia la institucionalización de una fórmula específica de administración del espacio metropolitano en nuestro país, sin embargo, una vez concluido el proceso de revisión legislativa, lo que se autorizó poco tiene que ver con la propuesta original. Es probable que una de las razones por las que no se aceptara la iniciativa en sus términos haya radicado en que al hacer depender del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión las facultades tendentes a su constitución y regulación, se vulneraba la autonomía de municipios y entidades federativas.

Sobre el funcionamiento, en la práctica, de las comisiones metropolitanas previstas por el artículo 122, A. AZIZ y A. ZICCARDI afirman que

¹²³ DAU FLORES, E., *op. cit.*, p. 60.

...las únicas formas de coordinación metropolitana han sido las comisiones para el suministro de los principales servicios públicos y se advierte que más que existir una eficaz y permanente coordinación entre las acciones que desarrollan las diferentes autoridades, prevalecen los lineamientos de políticas del D.F. Desde hace por lo menos tres décadas se crearon algunas formas de coordinación de tipo territorial y para el suministro de algunos servicios urbanos, las cuales están lejos de garantizar una forma de gobierno eficiente y democrático para la ciudad metropolitana. Por el contrario parece prevalecer una forma de gobierno con una visión centralizada, poco integrada y vertical sobre la gestión de la ciudad...¹²⁴

Un último apunte, la Ciudad de México no es la única zona metropolitana del país. En el año de 1995 se reconocía la existencia de 32 zonas con estas características de más de 100 mil habitantes. No entendemos la razón de por qué sólo una de ellas pueda contar con mecanismos distintos para la coordinación intergubernamental.

PRIMERA RECAPITULACIÓN

Con la reforma al artículo 115 constitucional aprobada en 1999 que, entre otras cosas, obliga a los municipios a atender la prestación de los servicios públicos básicos, parece quedar claro que el municipio mexicano esencialmente se orienta a la plena atención de las necesidades de la comunidad territorial donde ejerce sus potestades y su imperio.

Para atender correctamente esas necesidades, el municipio depende esencialmente de lo que dispongan la Federación y las entidades federativas. Hemos visto cómo la mayoría de las competencias municipales están sujetas, en mayor o menor medida, a lo que dispongan estos dos niveles de gobierno, de forma tal que el municipio no sólo se mueve en sus propios linderos, sino que su existencia depende de su enlace con la vida estatal y federal. Ese enlace se manifiesta de dos maneras: como una colaboración que supone el auxilio entre las diversas autoridades para que sus disposiciones y actos puedan hacerse efectivos en todo el territorio nacional; y como una forma de cooperación, entendida ésta como la realización de acciones conjuntas

¹²⁴ AZIZ NASSIF, A. y ZICCARDI, A., "El gobierno de la ciudad capital", Ponencia. 2º Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales en México: IGLOM, Santiago de Querétaro, México, 26 de abril de 2001.

para la consecución de un mismo fin. Esta cooperación en nuestro país se ha institucionalizado mediante la celebración de convenios de coordinación.

Estos convenios parecen ser la única fórmula contemplada por el Derecho mexicano, por la que los municipios pueden optar para la mejor consecución de sus objetivos; sin embargo, como hemos apuntado, son muchos los problemas derivados de esta solución. Tres fundamentalmente: el primero que su suscripción en la mayoría de las veces depende de los otros niveles de gobierno, el segundo que, cuando su celebración sí depende del municipio, la legislación federal no desarrolla las bases a las que habrán de sujetarse y, el tercero, que estos convenios están sujetos a una vigencia determinada que generalmente coincide con el término por el que fueron electas las administraciones que participan en su suscripción. Y, lo más importante, que estos convenios en la práctica no han funcionado como debieran.

De lo planteado en este capítulo, hemos podido constatar la hipótesis de que sí se ha reconocido la existencia de la realidad metropolitana; el mismo Legislador federal se ha referido a ella en sus motivaciones a las reformas al artículo 115. Sin embargo, no ha dado el paso para regularla como tal. Sólo ha establecido principios muy generales y ha optado por dejar a las entidades federativas el desarrollo de los lineamientos particulares. Lo más grave es que los municipios tienen una obligación que atender, pero no cuentan con las herramientas necesarias para su cabal cumplimiento y tampoco parece estar en sus manos dictar las soluciones.

III. LA ORDENACIÓN JURÍDICA DE LOS ESPACIOS METROPOLITANOS EN EL ESTADO DE JALISCO

INTRODUCCIÓN

En el capítulo precedente hemos apuntado la trascendencia que, en materia municipal, adquieren las leyes de las entidades federativas. En virtud de que nuestro estudio se orienta al caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara, corresponde ahora analizar los puntos que nos interesan de la legislación en el estado de Jalisco. Consideramos también conveniente hacer mención en este tercer capítulo de algunas experiencias de organismos con competencia en el espacio metropolitano de Guadalajara que, entendemos, pueden resultar ilustrativas para el objeto del presente trabajo de investigación.

1. Las bases jurídicas de ordenación.

El artículo primero transitorio del decreto de reformas al artículo 115, publicado el 23 de diciembre de 1999, estableció la obligación para las Legislaturas estatales de adecuar sus constituciones y leyes conforme a la reforma constitucional, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor.

En cumplimiento de esta disposición, el 16 de junio de 2000 el Pleno del Congreso del Estado de Jalisco aprobó el decreto número 18,344 relativo a las reformas a la Constitución Política del Estado de Jalisco, derivadas del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales, una vez autorizadas por la mayoría de los ayuntamientos del Estado, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 117 de la Constitución estatal, fueron publicadas en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco* el 19 de diciembre de 2000, entrando en vigor 90 días después. Dicho decreto reformó los artículos 13 fracción IV; 35 fracciones IV,

V y XI; 50 fracción III; 70 fracción I; 73 fracciones I, II, III y IV; 74 fracción IX; 76 segundo párrafo; 77; 79 fracciones I, III, VIII y IX; 80 fracción III; 81 primer y segundo párrafos; 84, fracción II; 86; 89 primer y segundo párrafos; 93; 97, fracción I; 100 y 111; adicionó las fracciones VIII y IX al artículo 80, un tercer párrafo al artículo 81, un cuarto párrafo al artículo 86 y un tercer y cuarto párrafos al artículo 89 y derogó la fracción III del artículo 85.

Asimismo, el 23 de agosto de 2000, el Congreso del Estado autorizó el decreto número 18,503 que contiene la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, publicándose dicho decreto el 5 de octubre del mismo año, el cual, por disposición expresa de su artículo quinto transitorio, entró en vigor el 22 de mayo de 2001.

Revisemos el contenido de ambos ordenamientos en las materias que interesan a nuestro estudio.

A) La Constitución Política del Estado de Jalisco. Analizando las modificaciones que se autorizaron a la Constitución estatal, encontramos que éstas no pasan de ser una copia al carbón de las realizadas al artículo 115 de la Constitución federal. Así, al revisar, por ejemplo, el contenido de la reforma al artículo 77, que es el que se refiere a la posibilidad de que los municipios expidan su propia normativa, tenemos una transcripción prácticamente literal de lo dispuesto por la fracción II del artículo 115. Únicamente encontramos dos diferencias: la primera consiste en que se faculta a los ayuntamientos a expedir los reglamentos que normen la creación y supresión de los empleos públicos municipales y las condiciones y relaciones de trabajo entre el municipio y sus servidores públicos. Esta disposición existía ya antes de la reforma, solamente se adiciona la posibilidad de que los municipios puedan, por sí solos, crear o suprimir empleos públicos, situación que antes estaba reservada

únicamente al Congreso estatal.¹²⁵ Entendemos que el Legislador, siguiendo el espíritu de las reformas al artículo 115, permite ahora a los municipios la creación o supresión de sus propios puestos públicos. La segunda diferencia respecto a lo que establece el artículo 115, es que el artículo 77, al señalar que “las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado únicamente deberán establecer...” y transcribir el contenido de los incisos a) al d) y del último párrafo de la fracción II del artículo 115, no incluye el inciso e) de este último que señala “las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes”. Resulta verdaderamente extraña esta omisión por parte del Legislador estatal, primero, porque el artículo 115 lo obliga a dictar las disposiciones que aplicarán en los municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes y, segundo, porque el Legislador estatal se prohíbe a sí mismo la posibilidad de hacerlo al decir “únicamente deberán establecer”, lo cual significa que las leyes en materia municipal que expida el Congreso no podrán disponer otra cosa que lo expresamente mencionado en el artículo 77 de la Constitución del Estado. Al revisar el contenido de la exposición de motivos en lo que respecta al artículo en cuestión, no encontramos la razón por la que el Legislador estatal decidió omitir el inciso e) de la fracción II del artículo 115.

En cuanto a las modificaciones al artículo 79, que es el que establece los servicios públicos a cargo de los municipios, tampoco encontramos mayor diferencia con lo señalado en la fracción III del artículo 115 de la Constitución General. La única variante, que existía ya antes de las reformas, es que los municipios del estado de Jalisco tienen también a su cargo el servicio de estacionamientos. Recordemos que el inciso i) de la fracción III del artículo 115 contempla la posibilidad de que los municipios puedan asumir otras funciones o servicios públicos, cuando así lo determinen las Legislaturas estatales, según sus condiciones territoriales y socioeconómicas y su capacidad administrativa y financiera; respecto a este punto mencionamos, en su momento, que estos criterios debían quedar establecidos de forma

¹²⁵ Antes de la reforma, el artículo 35 disponía lo siguiente: “Son facultades del Congreso: ...V. Crear y suprimir empleos públicos, salvo los casos en que expresamente esta Constitución lo permita a otra autoridad...”

clara, precisa y objetiva en la legislación de las entidades federativas; sin embargo en este caso concreto no sucede así, sólo encontramos en la Constitución del Estado una copia literal de la disposición contenida en la Constitución Federal.

La coordinación y la asociación entre municipios, a partir de las reformas que nos ocupan, quedaron reguladas en el artículo 81 de la Constitución local. Tampoco en este punto existe innovación alguna. El Legislador estatal, en el primero y segundo párrafos de dicho precepto, transcribe el contenido del penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución General, mientras que en el tercer párrafo repite lo que ya había establecido en el artículo 77 en el sentido de que el Congreso del Estado emitirá las normas para la celebración de los convenios de coordinación y los procedimientos para resolver los conflictos que se presenten entre las autoridades.

Estas son las reformas que, en los temas que interesan al presente estudio, se realizaron a la Constitución Política del Estado de Jalisco, las cuales, como se puede observar, no aportan novedad alguna a las realizadas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo único que se hace es incorporar el texto de éstas a la Constitución estatal y remitir, en todo momento, a las “leyes en materia municipal”, ordenamiento que estudiaremos a continuación.

B) La Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco. Esta es la Ley que el Congreso de Jalisco expidió para desarrollar los principios consagrados en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que abrogó la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, ordenamiento legal que, desde 1984 y hasta la entrada en vigor de la nueva Ley, reguló la vida interna de los municipios jaliscienses.

Llegamos así al último peldaño de la legislación en materia municipal y al que termina por convertirse en el más importante ordenamiento en cuanto a las bases

generales que habrán de regir al municipio en nuestra entidad federativa. Es aquí donde, en teoría, habremos de encontrar respuesta al cúmulo de interrogantes que han quedado pendientes de resolver. Analicemos, pues, el contenido de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco en lo que respecta a las bases generales de la asociación y la coordinación intermunicipal, refiriéndonos, en primer término, al contenido de la exposición de motivos:

...En el Título Sexto, relativo a los Servicios Públicos Municipales, se señalan, en su capítulo I, que [*sic*] servicios son competencia exclusiva de los Municipios, acorde con lo dispuesto por la fracción III del artículo 115, y deben ser prestados exclusivamente por su órgano de gobierno, el Ayuntamiento y la administración pública municipal que le deriva. Acorde con la fracción antes citada, así como con la fracción II, inciso c), del ya referido artículo constitucional, se postulan las bases generales para que el Ayuntamiento pueda celebrar convenios con el Gobierno del Estado, para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal, punto importante que fortalece al Municipio, de la ejecución y operación de obras y de la prestación de servicios o de funciones que les corresponden...¹²⁶

Esto es lo único que nos dice el Legislador estatal respecto al tema y, no obstante que hace referencia al inciso c) de la fracción II del artículo 115, nada se dice respecto al tema de la asociación y coordinación intermunicipal. Parece ser que se dio más importancia a los convenios que pueden celebrar los municipios para efecto de que el gobierno estatal se haga cargo temporalmente de la prestación de algún servicio público o el ejercicio de algunas funciones de competencia municipal.

Pasemos ahora a analizar el contenido de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, en el tema que nos ocupa. La primera mención a la asociación y coordinación intermunicipal la encontramos en el artículo 38 que establece lo siguiente:

Son facultades de los Ayuntamientos:

...VI. Celebrar convenios de coordinación y asociación con otros Municipios para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden;

¹²⁶ Congreso del Estado De Jalisco. *Exposición de motivos de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco*. Documentación interna del Congreso del Estado de Jalisco, s.p.i.

VII. Tratándose de la asociación de los municipios de dos o más Estados, deben contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas...

Ninguna novedad a lo ya establecido tanto por el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como a lo señalado por el artículo 81 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

La segunda referencia a la coordinación intermunicipal, ya no a la asociación, porque ésta no se menciona, aparece en el artículo 97 que dispone lo siguiente:

Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, pueden coordinarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

Los citados convenios deben cumplir los requisitos que señala el artículo anterior.

Tampoco hay aquí nada distinto a lo ya establecido, excepto que, por razones que desconocemos, pues el Legislador no las explica, se omite la referencia a la asociación intermunicipal; veamos los requisitos que establece el artículo 96 al que remite el precepto anterior:

En el caso de que los servicios públicos se presten coordinadamente por el Estado y los municipios, el convenio de coordinación debe contener además:

- I. Los hechos o acciones que corresponda prestar al Estado, y las correlativas al Ayuntamiento signante;
- II. Los deberes y obligaciones del Estado y del Municipio;
- III. Las bases económicas en su prestación;
- IV. Las bases laborales de los servidores públicos; y
- V. Las formas de terminación y suspensión.

La tercera y última mención respecto al tema, la encontramos en el artículo segundo transitorio de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco que señala lo siguiente:

Los convenios, contratos, actos jurídicos de asociación o coordinación celebrados entre diversos municipios, o de éstos con el Gobierno del Estado, para la prestación de servicios públicos o realización de obras, o de cualquier otra naturaleza, antes de la vigencia de esta

ley, tienen plena validez y surtirán todos sus efectos hasta la fecha señalada para su terminación.

No hay más. Los tres artículos transcritos son los únicos de toda la Ley que hablan del tema de la coordinación entre municipios, más un cuarto que se refiere concretamente a la coordinación entre el estado y los municipios, pero al que expresamente se remite y que, por tanto, debe aplicarse.

La omisión en la regulación, tanto de la asociación intermunicipal, como de los convenios de colaboración a celebrarse entre municipios, nos parece un tema que merece ser considerado, porque ésta es la Ley a la que habrá de sujetarse la coordinación y la asociación entre municipios, según lo preceptuado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En primer término, la asociación entre municipios no aparece regulada; no figuran en el texto de la Ley las normas generales a las que habrá de sujetarse dicha asociación, no obstante debieron haberse incluido, pues así lo manda expresamente la Constitución General, pero no se mencionan.

En cuanto a las bases generales de los convenios de coordinación intermunicipal, el panorama no es mucho más alentador. El Legislador no reguló específicamente el supuesto, lo único que hace es remitir a las normas establecidas para otro tipo de convenios, los cuales, en nuestra opinión, son poco equiparables a los que se suscriben entre municipios, principalmente por razón de que aquéllos regulan la prestación coordinada de servicios entre dos entidades pertenecientes a niveles de gobierno distintos. Y no sólo los convenios no parecen ser equiparables entre sí, sino que, además, las bases señaladas en el artículo 96 de la Ley no aportan nada novedoso, pues son las elementales de cualquier tipo de convenio o contrato.

De lo anterior, se concluye que no existen normas que regulen la asociación entre municipios en el estado de Jalisco, mientras que los convenios de coordinación entre éstos no están correctamente regulados; por lo que nos encontramos frente al vacío legal al que nos habíamos referido anteriormente,¹²⁷ ante el cual los municipios no tienen mucho por hacer.

2. Los organismos de alcance metropolitano: algunos ejemplos de asociación y coordinación intermunicipal del Estado de Jalisco.

Fue a finales de los años sesenta, cuando la ciudad de Guadalajara alcanzó el millón de habitantes, que comenzaron a crearse organismos con alcances metropolitanos, “ya que los conflictos que representaba el manejo de la ciudad eran cada vez más agudos y complicados. Así, el gobierno estatal agrupó, desde arriba, a los municipios”.¹²⁸

A raíz de esto se formaron, en diferentes momentos y con distinta vigencia, organismos como el Sistema de Transporte de la Zona Metropolitana de Guadalajara (SISTECOZOME), el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), la Dirección Intermunicipal de Seguridad Pública de la Zona Metropolitana, el Consejo Metropolitano, entre otros.

No haremos referencia específica a todos los organismos existentes, solamente a dos que, por su importancia, resultan de interés.

A) El Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara. En marzo de 1989 se publicó el acuerdo del entonces Gobernador del Estado de Jalisco que creó el

¹²⁷ *Vid. supra*, p. 58.

¹²⁸ DAU FLORES, E., *op. cit.*, p. 30 y 31.

Consejo Metropolitano de Guadalajara,¹²⁹ teniendo como tareas prioritarias las siguientes: ordenar y regular el crecimiento urbano; buscar las fórmulas para operar y administrar con eficiencia los servicios públicos; acordar las normas más eficaces para ejecutar las obras de infraestructura y equipamiento de gran magnitud; coordinar vialidades y servicios de transporte; resolver en el esquema metropolitano la disposición de desechos sólidos; atacar el proceso de contaminación atmosférica; y garantizar a la población la seguridad pública. En el propio acuerdo se expresa que las tareas señaladas tienden a mejorar en todos sus aspectos los niveles de vida de la ciudadanía en general y a procurar un mejor y más eficiente desarrollo urbano de la Zona Metropolitana de Guadalajara, así como la atención de sus servicios públicos. Asimismo, se dispone la forma de integración del Consejo y se autoriza a éste para que procediera de inmediato a dictar el reglamento interno correspondiente.

El 29 de agosto de 1989 se publicó en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco* el Reglamento que norma el funcionamiento del Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, el cual se define como el organismo básico de coordinación y concertación para las acciones de alcance intermunicipal en la Zona Metropolitana de Guadalajara.¹³⁰ En dicho Reglamento se mencionan como objetivos del Consejo los señalados en el párrafo anterior. Entre las treinta y un fracciones que contienen las funciones del mismo, señaladas en el artículo 5º, destacan las siguientes:

- ...VI. Definir y establecer mecanismos de dictaminación única para fraccionamientos y edificaciones en la zona metropolitana conviniendo con los ayuntamientos la coordinación necesaria;
- VII. Asumir coordinadamente la vigilancia y el control del crecimiento metropolitano, para dar vigencia y efectividad a los planes de desarrollo urbano...
- ...IX. Fijar bases para definir, mediante acuerdos que al efecto se celebren, la más adecuada gestión de las tareas municipales de alcance metropolitano...
- ...XI. Acordar las formas más eficaces y equitativas para ejecutar las obras de infraestructura y equipamiento metropolitano;

¹²⁹ Dicho acuerdo fue modificado en el mes de noviembre de 2000, por acuerdo del gobernador, con el propósito de establecer que el Consejo Metropolitano de Guadalajara es la misma instancia jurídica denominada Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara a que hace referencia la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y el Reglamento que norma el funcionamiento de esta última instancia.

¹³⁰ En los términos del artículo 3º del Reglamento que norma el funcionamiento del Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara.

- XII. Definir las fórmulas para operar y administrar con mayor eficacia los servicios públicos;
- XIII. Definir acciones y medidas concretas que tiendan a reducir los niveles de contaminación atmosférica en la zona metropolitana...
- ...XV. Coordinar las medidas para mejorar la imagen visual de la zona metropolitana...
- ...XIX. Definir un programa metropolitano de vialidad, así como de equipamiento urbano y dotación de servicios que se sustente preferentemente en los esquemas de plusvalía...
- ...XXIV. Proponer criterios que deben ser observados en materia de desarrollo económico para la zona metropolitana de Guadalajara;
- XXV. Formular los planteamientos tendientes a establecer una política realista en relación a las tarifas de los servicios urbanos a fin de que la metrópoli crezca con sus propios recursos...
- ...XXIX. Establecer un sistema continuo de información sobre la zona metropolitana...

En los términos del artículo 6º, el Consejo se integra por:

- I. Un presidente, que será el C. Gobernador del Estado, o la persona que éste designe en su lugar;
 - II. Un vocal ejecutivo;
 - III. Los consejeros que a continuación se señalan:
 - a) El Presidente Municipal de Guadalajara.
 - b) El Presidente Municipal de Tlaquepaque.
 - c) El Presidente Municipal de Tonalá.
 - d) El Presidente Municipal de Zapopan.
 - e) El Secretario General de Gobierno.
 - f) El Secretario de Desarrollo Urbano y Rural.
 - g) El Secretario de Finanzas.
 - h) El Secretario de Vialidad y Transporte.
 - i) El Secretario de Promoción y Desarrollo Económico.
 - j) El Secretario de Fomento Turístico, Artesanal y Pesquero.
 - k) El Secretario de Salud y Bienestar Social.
 - l) El Secretario de Educación y Cultura.
 - m) El Procurador General de Justicia del Estado.
 - n) El Director General del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana de Guadalajara.
 - o) El Delegado Estatal de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
 - p) El Delegado Estatal de la Secretaría de Reforma Agraria.
 - q) El Director General de la Comisión Estatal de Ecología.
 - r) El Delegado de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
 - s) El Secretario Técnico del C. Gobernador.
- Así como en su caso, las autoridades que se señalan en el segundo párrafo del Art. 3º de este Reglamento... [a invitación expresa del Presidente del Consejo, los Ayuntamientos de El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Tlajomulco de Zúñiga, al efecto de analizar asuntos que competan a su jurisdicción y como consecuencia del crecimiento natural de la Zona Metropolitana].

Finalmente, consideramos oportuno referir el contenido de dos artículos del Reglamento del Consejo:

...Artículo 15. Los presidentes municipales participarán en el Consejo como representantes de los Ayuntamientos, por lo que dentro del marco de sus facultades y de acuerdo con el régimen legal que los rige cualquier acción del Consejo deberá ser plenamente respetuosa de la autonomía municipal que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece. En su caso, los consejeros presentarán a sus cabildos informes de las actividades que desarrollan dentro del Consejo.

De igual manera, cuando sea necesario, solicitarán el acuerdo respectivo del cuerpo edilicio.

Artículo 16. Los ayuntamientos, de conformidad con sus atribuciones legales, podrán celebrar convenios en el seno del Consejo con objeto de hacer posible de una manera coordinada, construir obras de infraestructura y equipamiento urbano, mejorar los sistemas de prestación de los servicios públicos, hacer más ágiles los mecanismos de coordinación en materia de vigilancia y control del suelo, reservas territoriales, dictaminación de fraccionamientos, entre otras acciones que hagan posible la ejecución de una eficaz política en materia de desarrollo urbano...

No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, desde el momento de su creación, el Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara ha sido cuestionado. La razón principal de tales cuestionamientos radica en que el gobernador del estado no tenía facultades para instituir un organismo de semejante naturaleza y que su formación violaba la autonomía municipal. En sentido contrario, se ha llegado a argumentar que la facultad para su conformación estaba contenida en la fracción VI del entonces vigente artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹³¹ lo cual en nuestra opinión no es así, pues como explicamos ampliamente al momento de comentar la reforma del año 1976 al precepto en cuestión,¹³² esta fracción sólo se refiere a las áreas urbanas situadas en dos o más entidades federativas.

En el propio acuerdo expedido por el gobernador se mencionan como fundamento para la creación del Consejo los artículos 1, 2, 3, 5, 6 y demás relativos de la entonces vigente Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que, en nuestra opinión, no proporcionaban el sustento jurídico necesario para proceder a la constitución del Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara.

¹³¹ Así lo establece la exposición de motivos de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco aprobada por el Congreso del Estado en el mes de julio de 1993.

¹³² *Vid. supra*, pp. 45 y ss.

Fue hasta septiembre de 1993, cuando entró en vigor la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, que se reconoce al Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara como la instancia del Poder Ejecutivo para la atención de tareas de concertación social y coordinación gubernamental, en materias de la administración pública estatal en dicha zona conurbada.¹³³ Asimismo, se establece que el Consejo tendrá las funciones y atribuciones que la Ley señala para las comisiones de zonas conurbadas y que, de acuerdo con el artículo 21, son las siguientes:

- ...I. Elaborar, revisar y aprobar el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada;
- II. Promover y gestionar ante las autoridades municipales correspondientes, el cumplimiento del Plan de Ordenamiento en el ámbito de su jurisdicción y de las decisiones que se tomen para ejecutar las acciones previstas en el mismo;
- III. Promover la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad, en la elaboración y revisión del Plan de Ordenamiento respectivo, realizando su consulta pública en coordinación con el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano;
- IV. Coordinar la programación y ejecución de acciones e inversiones para la atención de requerimientos comunes en materia de reservas territoriales, preservación y equilibrio ecológico; infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en la zona conurbada;
- V. Coordinar la programación, ejecución y operación de obras de infraestructura y equipamiento; y la administración de servicios públicos en la zona conurbada;
- VI. Acordar la aplicación de los recursos comunes necesarios para su operación;
- VII. Elaborar el reglamento interno de la Comisión; y
- VIII. Las demás que le atribuyan esta Ley, su reglamento y el convenio de coordinación correspondiente...

Por su parte, el artículo 26 dispone que el Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, como instancia de concertación social y coordinación gubernamental, integrará a los consejeros que determine su reglamento y que cuando el Consejo tome acuerdos en funciones de comisión de zona conurbada, sólo tendrán derecho a voto los ayuntamientos y su Presidente. Este organismo se constituye, en teoría, en el principal instrumento para hacer frente al fenómeno metropolitano de la ciudad de Guadalajara. Lo que ha sucedido en la práctica es que pocas de sus múltiples atribuciones se han llevado a efecto; hasta ahora el Consejo ha funcionado más bien como un área técnica de estudios y como una instancia en la que se decide la obra pública que habrá de

¹³³ Artículo 25 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco.

efectuarse en la ciudad, que como una entidad efectiva de gestión y administración del espacio metropolitano.

Las razones de su fracaso en la práctica pueden ser muchas, dos quizá las más importantes, su diseño preponderantemente enfocado al desarrollo urbano y las dudas generadas sobre su sustento jurídicos.

Si ya se cuestionaba el fundamento jurídico del Consejo, a raíz de las reformas al artículo 115 de la Constitución General de 1999, su existencia se pone aún más en duda. Un ejemplo de peso, si la prestación de los servicios públicos es una facultad exclusiva del municipio, ¿cómo es que se deja a una entidad en la que las resoluciones se toman por veintidós votantes de los cuales únicamente cuatro representan a los municipios, definir las fórmulas para operar y administrar con mayor eficacia los servicios públicos? Al menos, se requeriría el consentimiento expreso de los ayuntamientos en cuestión para integrar un organismo con tales alcances.

El 21 de julio de 2001 se publicaron las reformas a la Ley de Desarrollo Urbano para adecuarla a las modificaciones constitucionales de 1999. Nada se reformó respecto al Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, cuando, en nuestra opinión, según lo apuntado en el párrafo anterior, debió hacerse. Ni tampoco se hicieron otras reformas que, en materia de desarrollo urbano, se derivan de las reformas al artículo 115 de la Constitución federal. Tal es el caso del artículo 12, que se refiere a las atribuciones del municipio, en donde se hace una sola reforma, concretamente a la fracción IV, pero ¿y las facultades para el municipio que establece el artículo 115 respecto a la autorización de la utilización del suelo y a la celebración de convenios para la administración y custodia de las zonas federales? No se incluyeron.

Parece que el Legislador estatal no consideró oportuno proponer reformas de fondo en materia de desarrollo urbano. Tan es así que en la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco no se hace una sola mención a las facultades u obligaciones del municipio en materia de desarrollo urbano; no obstante existen dos artículos en dicha Ley que expresamente hacen referencia a las obligaciones y facultades del municipio, en donde se mencionan todas las contenidas en el artículo 115 constitucional. Sin embargo el Legislador estatal no incluyó el contenido de la fracción V de dicho artículo que, sin embargo, sí previó cuando reformó la Constitución del Estado.

Se podrá decir que las atribuciones municipales contenidas en la fracción V del artículo 115 están sujetas a las leyes federales y estatales. Efectivamente es así, como casi todas las competencias del municipio, según hemos apuntado. Pero opinamos que el espíritu de la reforma es precisamente el de conceder a los municipios mayor autonomía y más facultades y las leyes estatales deben reformarse siguiendo ese espíritu. Sin embargo, el Legislador estatal no lo consideró así, no al menos en materia de desarrollo urbano, pues no modificó el contenido de la Ley que establece las facultades del municipio en la materia y la forma en que habrán de coordinarse las autoridades para ejercerlas.

Este es uno de los supuestos más representativos de cómo, cuando se deja la regulación de una materia a las Legislaturas de los estados, o no se legisla como debiera hacerse, o la entidad federativa se guarda para sí la totalidad de las facultades.

B) El Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado. Analizaremos ahora un tema de especial actualidad y que podría convertirse en la primera experiencia en materia de gestión metropolitana de un servicio público en nuestro estado, en la que sólo intervengan los municipios. El artículo tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 115 del año 1999,

estableció que tratándose de funciones y servicios que, conforme a la reforma, sean competencia de los municipios y que, a la entrada en vigor de las modificaciones al artículo 115, sean prestados por los gobiernos estatales o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del Ayuntamiento. Asimismo, se señala que los gobiernos de los estados dispondrán de lo necesario para que la función o servicio público del que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del estado, en un plazo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud. Además existe una previsión especial para el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, que es la que se refiere justamente al agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, en el sentido de que los gobiernos estatales podrán solicitar a la Legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación, siendo la Legislatura del estado la encargada de resolver lo conducente.

A raíz de las reformas mencionadas en el párrafo anterior, el Congreso del Estado de Jalisco expidió en julio de 2000 la Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios, la cual entró en vigor el 21 de mayo de 2001. Dicha Ley tiene como objeto, entre otros, el de regular las bases generales para la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento; establecer la organización y atribuciones de las autoridades estatales y municipales en la administración del agua de jurisdicción estatal y en el manejo, conservación y ampliación de la infraestructura hidráulica, los mecanismos necesarios para hacer posible la colaboración administrativa entre ellas y la coordinación respectiva con los sectores de usuarios; y establecer las atribuciones de los ayuntamientos y del estado, en su caso, en la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, así como la coordinación respectiva con los sectores de usuarios.

Muchos comentarios merece este nuevo ordenamiento, pero nos centraremos únicamente en lo que interesa a nuestro estudio. Empezaremos por el final. El artículo sexto transitorio de la Ley en comento dispone que el Gobierno del Estado contará con un plazo máximo de 180 días para desvincularse del Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en el Estado de Jalisco, esto es, el día 16 de noviembre de 2001 será el último en que el Gobierno del Estado podrá estar vinculado al SIAPA. Una disposición entendible, si se tienen en cuenta los pasivos del Organismo, pero contraria a lo dispuesto por el artículo tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 115 y al penúltimo párrafo de la fracción III de dicho precepto.

El Congreso no puede “por decreto” (váganse las dos acepciones del término) determinar que los municipios se hagan cargo de los servicios relacionados con el agua potable. No puede porque el artículo tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 115 establece un procedimiento distinto que, además, es muy claro. Primero el municipio, previo acuerdo de su ayuntamiento, debe solicitar al Gobierno del Estado hacerse cargo del servicio público en cuestión, el que una vez que ha recibido la solicitud, tiene 90 días para presentar el programa de transferencia o para, tratándose de los servicios de agua, determinar que es necesario conservar en el ámbito de su competencia dicho servicio.

Ya hemos dicho que la Ley del Agua se expidió en julio de 2000 y hasta esa fecha ninguno de los cuatro municipios involucrados había solicitado formalmente al Gobierno del Estado hacerse cargo del servicio del agua. Ni hasta esa fecha, ni al mes de agosto de 2001.

Por otro lado, el Congreso del Estado tampoco puede decretar que el Gobierno del Estado deje de participar en la prestación de un servicio público. El penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el primer párrafo del artículo 81 de la Constitución Política del

Estado de Jalisco, los artículos 38, fracción V y 95 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco y el artículo 8 de la propia Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios disponen que los municipios podrán celebrar convenios con el Gobierno del Estado para que éste se haga cargo en forma temporal de algún servicio público o bien se ejerza coordinadamente por el estado y el propio municipio.

Reiteramos que no nos extraña la determinación del Congreso del Estado en el caso particular del SIAPA, pero la forma en la que se pretende llevar a cabo, nos parece que no se apega a lo establecido por la ley.

La decisión de transferir dicho Organismo a los municipios suscitó las esperadas inconformidades de parte de éstos, por lo que el Congreso del Estado en el mes de enero de 2001, determinó adicionar la siguiente disposición transitoria:

El Gobierno del Estado y los ayuntamientos de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan deberán prever un plan de contingencia para el pago de los pasivos del Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana, a efecto de que los nuevos Sistemas Operadores de los servicios inicien sus operaciones con una administración económicamente sana.

La intención es maravillosa, mas no sabemos si esto se cumplirá o no, pues es algo que aún no sucede. Prosigamos analizando la Ley en cuestión, para determinar qué solución se da a los municipios que se convirtieron en herederos del problema. El artículo 7 dispone lo siguiente:

Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios a que se refiere ésta ley [sic]; cuando se asocien con municipios de otros estados, deberán contar tanto con la aprobación del H. Congreso del Estado, como con la de las legislaturas de los estados respectivos.

Otra vez la copia literal de la primera parte del penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución federal, donde se confirma que una de las

posibles formas para hacer frente a la problemática metropolitana es la asociación de municipios, pero ¿sobre qué bases se debe de dar esa asociación? Sobre las que se establezcan en las leyes que al efecto dicten las Legislaturas estatales, las que, en el caso particular del Estado de Jalisco, no están desarrolladas. La otra forma para abordar la problemática metropolitana es mediante la suscripción de un convenio de coordinación, el que habrá de celebrarse al amparo de lo dispuesto por la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, la cual no parece proporcionar bases suficientes para la celebración de estos convenios.

El Legislador, en apariencia consciente de la ausencia de bases suficientes para la coordinación y asociación, propone la siguiente solución en la Ley del Agua:

...Artículo 36. Corresponde a los Ayuntamientos la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

Artículo 37. Para la prestación de los servicios a que se refiere el artículo anterior, los ayuntamientos pueden constituir los siguientes organismos:

I. Organismos Operadores Descentralizados Municipales; y

II. Organismos Operadores Descentralizados Intermunicipales...

Artículo 38. Los Organismos Operadores Descentralizados tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía técnica y administrativa, con las atribuciones que establece esta Ley, su Reglamento, los ordenamientos municipales y su instrumento de creación.

Dichos organismos deberán constituirse por acuerdo de las dos terceras partes de los ayuntamientos respectivos de conformidad con lo que señale la Ley que establezca las bases generales de la Administración pública municipal.

Artículo 39. Los Organismos Descentralizados intermunicipales serán creados mediante convenios entre dos o más municipios a efecto de coordinarse en la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Sus titulares serán nombrados en los términos que establezcan estos convenios.

El presupuesto de egresos de los Organismos Operadores intermunicipales será aprobado por los ayuntamientos que los integran.

Artículo 40. Los Organismos Operadores, ejercerán las facultades y cumplirán las obligaciones que en el Decreto de su creación se establezcan, pero principalmente les corresponde... [19 fracciones conteniendo los objetivos principales de los organismos]

El problema ahora es que, en nuestra opinión, con las anteriores previsiones queda en entredicho la autonomía municipal y, además, que la forma de solución propuesta no proporciona a los municipios una herramienta que consideramos indispensable, sobre todo para los que conforman la Zona Metropolitana de

Guadalajara, que es la posibilidad de que dicho organismo ejerza la facultad económico coactiva para el cobro de la cartera vencida conformada por las cuentas deudoras de los contribuyentes beneficiarios del servicio de agua potable.

Nos atrevemos a formular una crítica respecto a lo dicho hasta aquí. Por un lado, parece que el Legislador estatal consideró urgente llevar a la práctica la reforma constitucional y hacer efectiva a los municipios la facultad exclusiva en materia de prestación de los servicios del agua, tanto que no sólo siguió un procedimiento desapegado a la normativa, sino que incluso aprobó primero la Ley del Agua que la propia Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal. Pero, por otro lado, en la práctica no respeta esa facultad exclusiva, pues obliga a los municipios a constituir un organismo determinado, de una forma determinada y con unos objetivos determinados. Estamos conscientes de que el artículo 37 dice “pueden constituir”, pero en la realidad es “deben constituir”, porque no hay otra forma prevista por la legislación para que los municipios se coordinen a efecto de atender el servicio público en cuestión. Y, por último, la solución que propone no permite a los municipios resolver a fondo el problema derivado de la herencia del SIAPA, pues según se desprende de todos los ordenamientos estatales que regulan la materia municipal, sólo las tesorerías municipales están en posibilidades de ejercer la facultad económico coactiva para el cobro de los adeudos.

Prosigamos con el análisis al contenido de la Ley, volviendo a los artículos transitorios y señalando dos que consideramos de interés:

...Cuarto. Los ayuntamientos que integran el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana deberán reunirse, a corto plazo, con el Gobierno del Estado a efecto de elaborar una propuesta conjunta donde se contemple un proyecto técnico para adecuar dicho sistema a las disposiciones de la presente Ley.

Quinto. El proyecto a que se refiere el artículo anterior deberá contener un esquema de transición que asegure la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales y que deberá incluir el aspecto económico, administrativo y técnico...

En mérito de estas disposiciones, los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, designaron a sus representantes para acudir a las reuniones de trabajo que se celebraron con el Gobierno del Estado y en las que se definió por consenso el modelo de transición del Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana.

Ahora el único paso que hace falta es que los ayuntamientos de cada uno de los municipios aprueben los acuerdos tomados de manera informal. En el mes de agosto el Ayuntamiento de Guadalajara autorizó el dictamen que parece será el que aprueben el resto de los municipios involucrados. Transcribimos a continuación algunos de los puntos resolutivos de dicho dictamen:

PRIMERO.- Se decide la asociación intermunicipal como esquema para hacer frente a la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de las aguas residuales, con los municipios de Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan, misma en la que podrá participar el Gobierno del Estado.

SEGUNDO.- La estructura financiera del organismo denominado "Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana" se considera sana, en el sentido de que sus activos superan a sus pasivos y de que su flujo de caja actual y el proyectado le permite hacer frente a sus obligaciones y a las necesidades de prestación del servicio.

TERCERO.- La asociación intermunicipal tendrá lugar a través del "Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana" (SIAPA), mediante las modificaciones a la Ley del Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana, para lo cual se eleva iniciativa al H. Congreso del Estado con el proyecto de transformación del organismo operador...

...QUINTO.- La iniciativa de modificaciones se enviará en los siguientes términos:

LEY PARA EL ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO INTERMUNICIPAL DENOMINADO "SISTEMA PARA LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO" ...¹³⁴

Antes de proseguir, cabe hacer mención que en la integración del Consejo de Administración del citado organismo se contiene no sólo la representación paritaria de los Ayuntamientos, sino que también se incluye al Gobierno del Estado, con la

¹³⁴ Ayuntamiento de Guadalajara, Jalisco, *Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento*, Documentación interna del Ayuntamiento de Guadalajara, s.p.i.

posibilidad de que se invite a participar a funcionarios del gobierno estatal o a expertos en la materia, con voz, pero sin voto. Así, el artículo 4 de la Ley que se propone dispone que la administración del Organismo estará a cargo de un Consejo de Administración, de un Director General designado por el propio Consejo y las dependencias que se estimen convenientes para cumplir sus objetivos. Los miembros del Consejo de Administración tienen voz y voto y sus decisiones se toman por mayoría de sus integrantes que son:

- I. Un Presidente, que será designado de entre los miembros del Consejo;
- II. Un secretario, designado por el Consejo;
- III. El Director General del Organismo;
- IV. Dos representantes por cada Ayuntamiento de los que integran el Organismo, y
- V. Hasta tres representantes del Gobierno del Estado.

De la lectura de los puntos transcritos del dictamen que nos ocupa, no parece que se haya seguido exactamente lo previsto por la Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios, no al menos en la forma.

Según lo dispone la citada Ley, en los términos de los artículos 38 y 39, lo que procedía hacer era que cada uno de los ayuntamientos acordara, por mayoría calificada, la celebración de un convenio para la creación de un organismo operador descentralizado intermunicipal, a efecto de establecer la coordinación en la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Y como además se decidió la participación del Gobierno del Estado, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 8, el convenio debió haberse sujetado a los requisitos establecidos en los artículos 95 y 96 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco que, para el caso particular, son los siguientes:

- I. Incluir la fecha y transcripción de los puntos resolutivos del acuerdo del Ayuntamiento que determinen la conveniencia de llevar a cabo la coordinación con el Estado y la determinación precisa del servicio público de que se trate;

- II. Señalar la descripción pormenorizada del servicio o servicios públicos sujetos a coordinación;
- III. Comprender la elaboración de un programa de capacitación para el personal municipal que atienda la operación de los servicios públicos en administración para que, cuando las condiciones lo permitan, se reasuma la operación del servicio público por los municipios en condiciones satisfactorias;
- IV. Establecer la duración del convenio.
- V. Los hechos o acciones que corresponda prestar al Estado, y las correlativas al Ayuntamiento signante;
- VI. Los deberes y obligaciones del Estado y del Municipio;
- VII. Las bases económicas en su prestación;
- VIII. Las bases laborales de los servidores públicos; y
- IX. Las formas de terminación y suspensión.

Ésta era la forma que legalmente se debió haber seguido, sin embargo, parece que, al menos por lo que hace al tema del agua, no se cumplen las disposiciones contenidas en la legislación. No tenemos aún la certeza de que los demás municipios aprobarán lo mismo que el de Guadalajara. De hacerlo, nos parece que la decisión es inadecuada, pues debió procederse de manera distinta. Además se dice que “se decide la asociación intermunicipal como esquema para hacer frente”, la cual no vemos por ninguna parte. Se acuerda solicitar al Congreso del Estado la modificación a la Ley del Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana, cuando lo que se debió haber acordado era solicitar que se abrogara la misma y, en su lugar, se expidiera la Ley para el Organismo Operador Descentralizado Intermunicipal denominado “Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado” y además se confiriera a dicho Organismo el carácter de organismo fiscal autónomo, razón por la que tendría también que haberse elevado iniciativa para efecto de que el Congreso procediera a la reforma de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco y a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, con el objeto de prever en dichos ordenamientos la figura del organismo fiscal autónomo.

Nos atrevemos también a formular una crítica a los municipios, pues vemos una seria incongruencia. Durante años existió la queja constante y continua de que no había atribuciones para los municipios, de que todas las decisiones importantes tenían que

someterse a la autorización del Congreso del Estado, de que el Gobierno del Estado intervenía en todo violando la autonomía municipal, de que el municipio era tratado como menor de edad y un sinfín de etcéteras, y ahora que los municipios tienen la posibilidad de quitarse de encima todos esos inconvenientes, resulta que no actúan en consecuencia, ¿para qué, entonces, querían competencias exclusivas si, una vez que las tienen, no las van a ejercer?

Opinamos que así será muy difícil avanzar. Entendemos que para el municipio no resulta sencillo, de un día para otro, hacerse cargo de los problemas derivados de la prestación de un servicio público que nunca habían prestado por sí mismos, pero mientras las autoridades no se decidan de una vez a tomar las riendas de lo que les corresponde hacer y hacerlo como debe hacerse, seguiremos estancados. Los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara pudieron haber dado un importantísimo primer paso para demostrar la viabilidad de un nuevo modelo de gestión de los servicios públicos, sin embargo todo hacer pensar que desperdiciarán un momento que se antojaba muy oportuno para hacerlo.

SEGUNDA RECAPITULACIÓN

En este capítulo hemos constatado las dificultades que puede representar para los municipios el dejar a las Legislaturas estatales el desarrollo de los principios establecidos en el artículo 115 de la Constitución mexicana. El caso concreto del estado de Jalisco no se constituye en la excepción al comportamiento que, en general, se aprecia en las entidades federativas del resto del país.

La necesidad de una regulación especial y específica de la coordinación o asociación de municipios conurbados para la prestación de servicios públicos y ejercicio de funciones municipales, parece resultar aún más evidente en un Estado donde está asentada la segunda zona metropolitana más importante del país. No

obstante, no se han desarrollado las bases para dar sustento jurídico a estos mecanismos.

Y es precisamente la ausencia de una regulación específica la que, en nuestra opinión, ha hecho fracasar los intentos de organismos con alcances metropolitanos, siempre bien intencionados, pero no correctamente normados.

Los municipios jaliscienses que afrontan los problemas derivados de la *metropolización* no cuentan con fórmulas *ad hoc* que les permitan resolverlos adecuadamente y no es esto lo más preocupante, sino que quien sufre las consecuencias de esta insuficiencia de posibilidades, es el ciudadano que, a diario, resiente las dificultades inherentes a las grandes ciudades que, desgraciadamente, van mermando cada vez más la calidad de vida de quienes las habitan.

IV. LA GESTIÓN DE LOS ESPACIOS METROPOLITANOS DESDE UNA PERSPECTIVA DE FUTURO

INTRODUCCIÓN

En este último capítulo se establece un nuevo enfoque del tema de la gestión de los espacios metropolitanos en México y lo dividiremos en dos secciones. En la primera de ellas se pretende hacer una aportación general de lo que, consideramos, constituyen las cuestiones centrales que será necesario resolver si se pretende implementar un modelo de gestión específico de los espacios metropolitanos; asimismo, analizaremos la naturaleza jurídica de las entidades metropolitanas, con el fin de esclarecer el tipo de administración que éstas configuran, lo que nos brindará elementos para formular, en la segunda sección, una interpretación a las disposiciones del artículo 115 constitucional.

SECCIÓN 1ª EL OBJETIVO: UNA GESTIÓN MUNICIPAL MÁS COMPLETA Y EFICAZ

1. Los elementos indispensables para implementar un modelo de gestión de los espacios metropolitanos.

Explicamos en el capítulo primero de este estudio¹³⁵ las diversas modalidades de abordaje institucional del fenómeno metropolitano. Después de revisar las más importantes realidades metropolitanas europeas y canadienses, NORTON llega a la conclusión de que, para resolver los problemas que les son propios, no basta con las relaciones interadministrativas, que a la postre conducen a la ineficacia y a la ineficacia, lo que no puede paliarse a través de simples arreglos de cooperación voluntaria. Se considera indispensable el establecimiento de una autoridad metropolitana mediante la institucionalización de este nivel intermedio de

¹³⁵ *Vid. supra.*, pp. 37 y ss.

administración, que haga posible tanto la toma de decisiones de este alcance como su cumplimiento. Las conclusiones de este estudio han sido sintetizadas así:

- La administración metropolitana constituye una solución viable.
- Las áreas metropolitanas requieren una administración de base local.
- La modalidad de gestión usual se basa en un sistema de dos niveles de administración.
- La descentralización debería llevarse a los últimos extremos siempre que ello sea compatible con la eficiencia.
- La relación entre autoridades se considera clave.
- Es posible la elección directa o indirecta de las responsabilidades metropolitanas.
- La cooperación simplemente voluntaria no funciona.
- Se requiere en cualquier caso de un organismo con poderes suficientes.
- Es imprescindible que las autoridades metropolitanas cuenten con el respaldo y la cooperación del gobierno central o federal.¹³⁶

Si coincidimos con la afirmación anterior y si se elige la vía propuesta como solución a los problemas inherentes a las metrópolis, entonces habrán de tenerse en cuenta algunas cuestiones previas. Más allá de las diferencias, consideramos que es posible identificar ciertos ejes centrales que cualquier esquema de administración metropolitana debe abordar y resolver de determinada manera.

A) Delimitación del ámbito material de las competencias metropolitanas. En primer término, es necesario delimitar el ámbito material de las competencias metropolitanas, esto es, fijar los círculos materiales que constituyen el sustrato de la acción metropolitana, el qué de la acción a nivel metropolitano. Para ello es necesario tener en cuenta que los contenidos, así como la naturaleza de las competencias

¹³⁶ NORTON, A., *The government and administration of metropolitan areas. A survey of approaches to the administrative problems of mayor conurbation in Europe and Canada*, Institute of Local Government, University of Birmingham, 1983. *Apud* MARTÍN MATEO, R. y ALLENDE LANDA, J., *op. cit.*, p. 135.

metropolitanas, se hallan íntimamente relacionados con el propio ámbito y carácter de las competencias pertenecientes a las administraciones de las que provengan. En otras palabras, para definir el ámbito material de acción metropolitana, es necesario partir de las materias que son competencia de las jurisdicciones que crean la entidad metropolitana.

El instrumento jurídico de creación de una entidad metropolitana debe fijar cuáles son las materias que, por ser del interés de la colectividad que habita el espacio territorial metropolitano, han de convertirse en objeto de las competencias metropolitanas o establecer ciertos criterios para identificar las áreas temáticas que requieran de acción en el ámbito metropolitano. En el derecho comparado pueden observarse diversas modalidades. En España, por ejemplo, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local no fija específicamente cuáles son las materias sobre las que debe desplegarse la acción metropolitana; establece solamente un criterio muy general, contenido en el artículo 43.2 donde se señala que son de competencia metropolitana las obras o servicios que requieran de una coordinación o planificación conjunta; la determinación concreta debe ser realizada por el legislador autonómico.¹³⁷ La ley de constitución de la ahora desaparecida entidad metropolitana de Valencia, por su parte, establecía que ésta tiene como finalidades generales la planificación conjunta y la gestión supramunicipal en las "...materias del ciclo hidráulico, residuos sólidos, urbanismo, incendios, mataderos, transporte y su infraestructura..."¹³⁸ En este caso, la legislación autonómica fijó los círculos materiales sobre los que puede desplegarse la acción metropolitana.

Independientemente del instrumento jurídico que dé vida a una entidad metropolitana, sea un convenio o una ley, el núcleo competencial que se asigne a la entidad en cuestión es fundamental, pues de él depende, en último término, la razón de ser de las administraciones de esta naturaleza.

¹³⁷ Su equivalente en México es el legislador estatal.

¹³⁸ Artículo 3º de la Ley 31/1986 del Parlamento valenciano que crea el Consell Metropolità de L'Horta.

B) Delimitación del ámbito territorial del área metropolitana. Además de la definición de las materias que deben ser objeto de acción en el ámbito metropolitano, importa delimitar asimismo el territorio que deberá comprender el área metropolitana a que se aspira gestionar. Éste no es un tema menor ni de fácil resolución. La experiencia en el caso del espacio metropolitano de Guadalajara demuestra que las diferentes iniciativas que han existido han planteado alcances territoriales no siempre similares.¹³⁹ Los nuevos procesos de desarrollo urbano, de crecimiento de necesidades en cuanto a la infraestructura, etcétera, que experimenta esta Zona Metropolitana, desafían la configuración tradicional de que la misma está integrada solamente por los municipios de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan.

C) Delimitación funcional del área metropolitana. En tercer término, y una vez delimitados los ámbitos materiales sobre los que actuará la entidad metropolitana y su ámbito territorial, es preciso definir el elenco concreto de funciones a desarrollar a nivel metropolitano; en otras palabras, es necesario plantear qué tipo de papel se prevé para la entidad metropolitana. Este rol no tiene por qué ser idéntico en cada materia, pueden preverse esquemas funcionales distintos ante campos competenciales diferentes.

En abstracto, se puede hablar de dos modelos de funciones de la administración metropolitana.¹⁴⁰ Por un lado, aquellas organizaciones metropolitanas prestadoras de servicios públicos; en estos casos, se trata de entes de gestión que asumen competencias pertenecientes a otras jurisdicciones, por regla general a los municipios, a los fines de la prestación del servicio con un alcance metropolitano. El segundo modelo, comprende los casos de instituciones metropolitanas de índole esencialmente

¹³⁹ En el Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara se incluye a los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá y, recientemente, aunque el Reglamento de dicho Consejo sólo lo contemple mediante invitación, en la práctica participa igualmente el municipio de Tlajomulco de Zúñiga. En el caso del SIAPA participan los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá. En la Ley que aprueba el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara se señala que dicha zona está formada por la totalidad de los municipios de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y parte de los municipios de Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán y El Salto.

coordinadora; en este modelo las funciones metropolitanas consisten fundamentalmente en fijar el marco en que han de moverse los respectivos actores públicos en el ejercicio de sus competencias.

Estos modelos no son antagónicos, es posible tender a modelos mixtos que conjuguen estas dos funcionalidades básicas de las instituciones metropolitanas. De allí que éstas puedan configurarse como instancias coordinadoras de las jurisdicciones con competencia en el territorio metropolitano, como así también, pueden constituirse en entes para la prestación de servicios públicos con alcance metropolitano.

En tal sentido, C. BARRERO señala:

...En realidad, tales modelos de Administración metropolitana no son antagónicos. De hecho, en la práctica debe tenderse a un sistema armónico o mixto que conjugue esas dos funcionalidades básicas que estas entidades parecen presentar. Las áreas metropolitanas [entidades metropolitanas] pueden configurarse como Administración coordinadora de competencias, básicamente municipales; al tiempo que se constituyen en ente para la prestación asociada de sus servicios. Una y otra función son perfectamente compatibles. La naturaleza de la competencia o materia sobre la que se desarrollan, al tiempo que su significado desde el punto de vista de la autonomía local, aportarán la clave de la opción desde una vertiente estrictamente jurídica. En una dimensión puramente fáctica habrá de estarse a las características de cada servicio y las necesidades de cada espacio en particular. Deberá tenderse, en suma, a un modelo que, dentro de las coordenadas que definen al Régimen local vigente, acoja, respecto de cada competencia o servicio, aquella fórmula jurídica que sirva con mayor eficacia a la satisfacción de los intereses metropolitanos...¹⁴¹

En lo que respecta a los niveles y formas de coordinación, son sumamente difíciles los planteamientos abstractos o generales. Cada ámbito de la realidad cuenta con su propio sistema de distribución competencial; en cada uno de ellos, la coordinación adquirirá una dimensión diferente. Por ende, un trazado definido de las funciones coordinadoras de la entidad metropolitana debería hacerse respecto de cada materia y a partir del marco que ofrece la normativa vigente en cada tema.

¹⁴⁰ Cfr. BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., *op. cit.*, pp. 148 a 173.

¹⁴¹ BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., *op. cit.*, pp. 150 y 151.

Por lo que hace a la gestión de servicios públicos, los beneficios de esta función metropolitana han sido destacados por la generalidad de la literatura especializada en el tema. “Aquí radica -a nuestro entender- una de las virtualidades básicas de las Áreas metropolitanas en el momento presente: su conversión en ente de gestión supramunicipal en un territorio en el que el término municipal parece haber quedado superado y los servicios públicos, en garantía tanto de su eficacia como de su coste, demandan de fórmulas de prestación conjunta”.¹⁴² Uno de los aspectos a tener en cuenta es que la asunción, por parte de una entidad de naturaleza metropolitana, de la prestación de un servicio público, debe asentarse necesariamente en la voluntad de cada una de las jurisdicciones con competencia original para la prestación de dicho servicio, ya sea el gobierno estatal o los municipales.¹⁴³

D) Tipos de organización de las entidades metropolitanas. En cuarto lugar, es necesario abordar la cuestión del tipo y modo de organización de la entidad metropolitana. En este sentido, la fijación del núcleo de competencias metropolitanas condiciona de manera significativa el aspecto institucional de la entidad. En efecto, la organización es, en última instancia, la forma de instrumentar las competencias reconocidas. La configuración de la entidad metropolitana como una administración (o un conjunto de administraciones) prestadora de servicios públicos múltiples o como un ente o instancia de coordinación y planificación conjunta, es una diferencia sustancial que tiene un fuerte impacto en el plano organizativo. A partir de lo señalado en cuanto al impacto del tipo de competencias metropolitanas en el diseño institucional de la entidad, se podría hablar de dos grandes modelos de organización metropolitana. Por un lado, la configuración de una cierta unidad institucional que articule y gestione las competencias delegadas o reconocidas a nivel metropolitano; por el otro lado, una multiplicidad de instituciones de carácter metropolitano adscritas a la satisfacción de

¹⁴² *Ibidem*, p. 151.

¹⁴³ A este respecto Barrero afirma “...la traslación competencial que a tal fin [el de gestionar los servicios públicos] ha de operarse en favor del Área metropolitana [entidad metropolitana] se asienta en el Derecho vigente en un claro postulado: la expresa voluntad en tal sentido de todos y cada uno de los municipios afectados. Estamos hablando -recuérdese- de servicios ínsitos en el núcleo básico de la autonomía local; de ahí que cualquier alteración en su esfera competencial, por mínima que sea, haya de contar con el respaldo que le brinda ese imprescindible consentimiento de los correspondientes Ayuntamientos. Sólo sobre su base

necesidades concretas y específicas. Existen diversas opiniones en cuanto a la conveniencia de uno u otro modelo; hay quienes consideran más adecuado un esquema con diversas estructuras metropolitanas funcionales que atiendan a necesidades específicas. En sentido contrario, se plantea que la creación de entes metropolitanos *ad hoc* para hacer frente a problemas concretos importa una fragmentación y atomización de las competencias sobre el territorio; esta corriente enfatiza la necesidad de que las entidades metropolitanas tengan a su cargo un número amplio de funciones de ese carácter y no cometidos aislados o sectoriales. En última instancia, si bien existe una serie de condicionantes jurídicas para la configuración final de uno u otro orden, la elección de uno de los posibles modelos de organización queda en el terreno de lo político.

E) La participación pública. Finalmente, es necesario destacar un aspecto en el diseño organizacional de una entidad metropolitana, la participación pública. Tanto en el caso de la prestación de servicios públicos como en la coordinación de políticas, la participación de la comunidad se plantea como un requisito fundamental que hace a la administración del espacio metropolitano. En general, se entiende que los mecanismos propios de los modelos de gobierno participativos son aquellos que habilitan a los distintos sectores sociales a acceder a procesos de tomas de decisiones públicas (comprendiendo mecanismos en que la sociedad decide -plebiscitos, referéndums- y mecanismos en que la sociedad complementa la decisión estadual -audiencia pública, consulta pública-), acceder a la información pública (incluyendo información relevante para la formulación de políticas al igual que la necesaria para el control de la ejecución de las mismas) y acceder a la justicia para la protección de intereses colectivos.

Uno de los ejes centrales para la construcción de un modelo de gobierno participativo efectivo es la existencia de mecanismos institucionalizados de participación pública. Institucionalizar la participación supone diseñar instancias que

posibiliten la presencia y la contribución de los distintos sectores sociales en el proceso de toma de decisiones públicas, y que no dependa de la voluntad del funcionario para que dichas instancias existan como tales. Es claro que la participación se institucionaliza sólo sobre la base de un criterio de legalidad y no de oportunidad o discrecionalidad estatal. En nuestra opinión, cualquiera que sea el tipo de diseño organizacional que se lleve adelante para la conformación de una entidad metropolitana, debe prever la institucionalización de mecanismos de participación pública de forma tal que la ciudadanía cuente con canales efectivos para tal fin.

2. La determinación de la naturaleza jurídica de las entidades metropolitanas.

Hemos planteado ya las generalidades de las distintas fórmulas de administración del espacio metropolitano, así como las cuestiones centrales que deben resolverse para implementar un modelo tendente a la satisfacción de los intereses de tal orden. Consideramos oportuno abordar ahora un tema fundamental que es el de la naturaleza jurídica de las entidades metropolitanas.

Desde luego que la naturaleza jurídica de las entidades metropolitanas estará subordinada a las disposiciones legales que prevean su existencia, no existe, pues, una solución única y por tanto su naturaleza no será siempre la misma, sino que ésta dependerá del sistema legal que la crea. Pero lo que sí es indispensable es no dejarlas en la indefinición; es necesario determinar exactamente lo que son jurídicamente hablando, para no dejar dudas sobre su posición ante el orden jurídico.

El caso español es un clásico ejemplo de indeterminación de la condición jurídica de las entidades metropolitanas, con las indeseables consecuencias que esto puede llegar a producir en la práctica.

Parece no haber discusión en cuanto a considerar a las entidades metropolitanas como entidades de nivel local. Cabe aquí hacer una aclaración sobre lo que debemos entender por “nivel local”, para evitar confusiones. El sistema federal mexicano está compuesto por tres niveles de gobierno el federal, el estatal y el municipal. En México, cuando se hace referencia a lo local, generalmente se entiende que se está hablando del nivel estatal. El propio artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere a las Legislaturas estatales, como “Legislaturas locales”,¹⁴⁴ aspecto que parece se pretendió corregir en la reforma de 1999 según se lee en el dictamen que se presentó al Pleno de la Cámara de Diputados que al respecto indica: “...por otra parte, en aras de un perfeccionamiento técnico y para dar congruencia al texto constitucional, se utiliza en todo el artículo 115 la expresión “estatales” y no “locales”, para referirnos consistentemente al ámbito de competencia de la entidad federativa o de cualquiera de sus poderes, en relación con los municipios...”,¹⁴⁵ sin embargo no se hizo, pues no se modificó ni el tercer párrafo de la fracción I, ni el inciso i) de la fracción III que hacen referencia a las “legislaturas locales”.

En la mayoría de los sistemas de gobierno, sean centrales o federales, el término “local” se utiliza para referirse al equivalente en México de “municipal”. Esto es así porque en dichos sistemas existen otras entidades (como el caso de la provincia), además de los municipios, que encuadran dentro de este tercer nivel de gobierno; sin embargo, como en México esas otras entidades no existen, entonces se usa el término “municipal”, ya que el tercer nivel de gobierno¹⁴⁶ sólo se integra por el municipio. Aclaremos, entonces, que las referencias que en adelante haremos a lo “local” quedan encuadradas dentro del tercer nivel de gobierno.

¹⁴⁴ El término “local” en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo encontramos referido a lo estatal en innumerables ocasiones, por ejemplo, en los artículos 17, tercer párrafo; 18, tercer y cuarto párrafos; 27, fracción XVIII último párrafo; 73, fracción XXIX-A, último párrafo; 105, fracción II, inciso f) y fracción VIII, inciso a); 108, tercer párrafo; 110, segundo párrafo; 111, quinto párrafo; y 116, entre otros.

¹⁴⁵ Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. *Gaceta Parlamentaria*, *op. cit.*

¹⁴⁶ Evitamos entrar en la polémica de si el nivel de gobierno municipal debe ser considerado como primero o tercero; en nuestra

A) Su condición de ente local complejo. Decíamos que las entidades metropolitanas son entes locales, pues están insertos en ese tercer nivel de gobierno que hemos referido, pero no son entes locales simples, puesto que, al parecer, no gozan de las mismas características de éstos, sino que se les ha considerado administraciones locales de segundo grado o entes locales complejos, “en cuanto a que están integrados, plurisubjetivamente, por entes simples de carácter originario... [son] entidades locales con autonomía derivada de la de los entes inmediatos que las crean”.¹⁴⁷

R. MARTÍN señala como principales características de estos entes complejos las siguientes:¹⁴⁸

Personalidad. Estos entes gozan del estatus de persona jurídica, cuyo reconocimiento depende del Estado, del ordenamiento. Se trata, además de personas jurídicas de tipo asociativo, con peculiaridades en cuanto a los sujetos que las integran y cuyo nacimiento dependerá de la concurrencia de los requisitos fijados en las leyes. “La atribución de personalidad jurídica a las modalidades de articulación voluntaria de que nos ocupamos, distingue esta solución de otras fórmulas que pueden perseguir objetivos análogos, como la coordinación con vistas a la mejor prestación de servicios o la colaboración para análogos propósitos de diversas entidades públicas”.¹⁴⁹

Naturaleza pública. Las entidades locales complejas constituyen asociaciones para la consecución de fines colectivos. Precisamente la expansión de la personalidad de Derecho público, inicialmente adjudicada sólo al Estado, se apoya en los municipios y en las asociaciones intermedias, “a quienes con una cierta dosis de autocomplacencia, la ciencia alemana considera haber inventado, calificando como genial la solución arbitrada para garantizarles su autonomía e independencia frente al

opinión es más correcto hablar de tercer nivel de gobierno.

¹⁴⁷ MARTÍN MATEO, R., *Entes locales complejos*, op. cit., p. 21.

¹⁴⁸ *Ibidem*, pp. 20 a 35.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 23.

Estado. Aunque por atribución estatal, estas personas gozan para el ejercicio en nombre propio de competencias, de potestades y de «imperium»¹⁵⁰. La disponibilidad de potestades exorbitantes, implícita en la ubicación de estas entidades en el ámbito del Derecho público, las distingue de otras personas jurídicas con las que comparten a veces ciertas características, como podría ser la agrupación privada de varios sujetos de Derecho administrativo local, caso de las sociedades de naturaleza mercantil o civil.

Relevancia local. Los fines de estas entidades tienen trascendencia para el mundo de intereses que afectan la administración local.

Eventualidad. Determinados entes locales son componentes obligatorios del Estado y deben existir, tal es el caso, por ejemplo, de la organización del Estado español en la que la Constitución contempla a la provincia, la isla y el municipio, como entidades locales. En nuestro sistema, como ha quedado asentado, en este nivel local solamente se prevé la existencia del municipio y su existencia es obligatoria, pues éste es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas.¹⁵¹ Al contrario de estos supuestos, las entidades que analizamos son calificadas como contingentes o voluntarias, pues podrán crearse o no, según convenga, de acuerdo con lo que la legislación disponga.

El componente interadministrativo. Respecto a esta característica, R. MARTÍN afirma que la más significativa peculiaridad de los entes que venimos analizando, es “su composición a partir de otros entes públicos de carácter primario... el dato de la integración a partir de la propia comunidad territorial [es] lo que substantiviza las entidades locales simples o de inmediación, frente a las complejas o mediatas. Las primeras se integran por representaciones de sujetos físicos, las segundas, por personas jurídicas”¹⁵².

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 24.

¹⁵¹ Así lo establece el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵² MARTÍN MATEO, R., *Entes locales complejos*, op. cit., p. 28.

Autonomía derivativa. Los entes locales complejos no tienen carácter originario, por lo que la legislación se limita, a lo más, a autorizar su creación. Según señala R. MARTÍN, en el caso español

...la garantía de la autonomía local, no afecta «prima facie» a estas entidades en cuanto a que a diferencia de las que la Constitución menciona [municipios, provincias e islas], no tienen amparo directo en ella para su pervivencia institucional. Se trata de categorías de sujetos de creación optativa que pueden o no, ser regulados por el legislador ordinario. Ahora bien, una vez creados, las prerrogativas de las Corporaciones de que traen causa prolongan hasta ellos sus efectos en diversas manifestaciones. Así, serían improcedentes, controles no soportables por los entes que las integran, vía, por ejemplo, de instrucciones, ratificaciones, o vetos de sus actos y acuerdos en cuanto a las competencias locales que desempeñen. Las condiciones de su administración y el proceso de toma de decisiones disfrutan de las garantías que benefician a las Corporaciones locales según la Constitución, lo que en el caso de los entes compuestos de origen asociativo les protege incluso de intromisiones por parte de los órganos de sus propios entes matrices, quienes más allá de lo que disponga el propio pacto social o la norma constitutiva, no pueden legítimamente intervenir más que a través de sus representantes en la gestión ordinaria, ni mediatizar la eficacia de sus acuerdos...¹⁵³

Delimitación de competencias. No existe en los entes compuestos una asignación genérica de competencias, “universales en su comprensión más generalizada, en el sentido de que su expresión puede indefinidamente motorizarse en función de la interpretación de lo que sean los intereses colectivos asignados al ente en cuestión, sin más condicionamiento que el deslinde de las situaciones de confluencia vía arbitrio legislativo superior”,¹⁵⁴ sino que tienen tasadas sus competencias tal como resultan del instrumento que les dé origen.

Disponibilidad de potestades. Para el cumplimiento de las responsabilidades que asumen los entes que analizamos, deben obviamente disponer de poderes adecuados, lo que por lo demás es una exigencia que comparten con el resto de las administraciones públicas.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 30 y 31.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 32.

B) Entidades territoriales e institucionales. Habíamos mencionado líneas arriba que el modelo español no define con precisión la naturaleza jurídica de las entidades metropolitanas, aclaramos que la problemática no reside en considerarlas como entidades locales, ese es de hecho el carácter que les da la ley,¹⁵⁵ sino que la discusión se cifra en la determinación de su calificación en cuanto a entidad territorial o institucional. No entraremos a analizar las diversas opiniones de los tratadistas al respecto, por no ser de interés a los efectos de nuestro estudio. Lo que sí consideramos puede resultar ilustrativo es conocer algunas de las notas básicas que distinguen a las entidades territoriales de las institucionales.

Al respecto, C. BARRERO explica que esta diferenciación surge en la doctrina alemana del siglo XIX asentada en el distinto papel que el territorio parecía jugar en unas y otras. “Un criterio de distinción relativizado por la doctrina posterior, pero que ha seguido dando nombre a la más importante de las clasificaciones de la que son objeto las personas jurídico-públicas. Administración territorial y administración institucional constituyen, en efecto, la gran *summa diviso* de las Administraciones públicas sobre la base de unas notas que con independencia del territorio las tipifican y caracterizan”.¹⁵⁶

Esta autora resume los rasgos que las singularizan, siguiendo la sistematización formulada por GARCÍA DE ENTERRÍA, en los siguientes términos:¹⁵⁷

- Los entes territoriales extienden su poder sobre la totalidad de la población existente en su territorio, a diferencia de los no territoriales que sólo lo ejercen sobre aquella parte de la misma relacionada con el fin que prestan.

¹⁵⁵ El artículo 3.2. de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local dispone “...2. Gozan, asimismo, de la condición de Entidades locales:... c) las áreas metropolitanas...”

¹⁵⁶ Vid. BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., *op. cit.*, p. 76.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 77.

- Las administraciones territoriales poseen universalidad de fines; las institucionales responden, por el contrario, a un principio de especialidad; nacen para la satisfacción de un objetivo concreto y determinado.¹⁵⁸

- Los entes territoriales pueden calificar nuevas necesidades como públicas. En otros términos, cuentan con cláusulas generales de competencia o, lo que es lo mismo, con la posibilidad de asumir, ante concretas necesidades públicas, nuevas funciones o actividades. Los institucionales se limitan, por el contrario, a gestionar aquellos fines concretos que justificaron su creación.

Además de estas notas, C. BARRERO aporta otras relativas a la diferente posición de una y otra administración ante el orden jurídico, a saber:¹⁵⁹

- Las administraciones territoriales tienen competencias que se consideran originarias, en cuanto nacidas de los intereses peculiares de las colectividades a las que representan. Las administraciones institucionales, por el contrario, ejercen siempre sus funciones sobre una materia o conjunto de materias de la competencia, en principio, de un ente territorial. En otras palabras, desarrollan su poder sobre ámbitos materiales que se desgajan del genérico núcleo competencial, propio de aquéllos, para ser objeto de una gestión separada.¹⁶⁰

- La anterior diferenciación genera, a su vez, una importante consecuencia desde el punto de vista de su estatus ante el orden jurídico y político. Las entidades

¹⁵⁸ Este criterio, en cuanto sustentador de una distinción entre entes territoriales y no territoriales fue cuestionado por Nieto "ya que ni la universalidad es característica de todos los entes territoriales ni todos los entes no territoriales se limitan a gestionar fines concretos". Cabe, a juicio de este autor, un concepto superador de las viejas distinciones: el de comunidad, "cada ente es el gestor de los intereses peculiares de una comunidad concreta. En atención a lo novedoso de esta teoría, parece prudente reflexionar bien sobre su utilidad y posibles consecuencias antes de pronunciarse críticamente sobre los principios que han movido al legislador a utilizarla de forma reiterada." NIETO, A. "Entes territoriales y no territoriales", en *Revista de Administración Pública*, Madrid, N° 64, 1971, pp. 37 y 38. Al respecto, Barrero afirma que "quizá ese criterio no sea tan contrapuesto con el de la universalidad o especialidad de fines como, en principio, pudiera pensarse. Habrá entes que gestionen fines generales de una comunidad, en tanto que otros sólo gestionarán fines específicos de ésta. Piénsese, por ejemplo, en una Administración institucional dependiente de un Municipio para la prestación del servicio de transporte o de recogida de basuras. Ahí no cabe aislar a una comunidad diferente a la municipal que sirviera de sustento, de acuerdo con este criterio, a dicho ente." BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., *op. cit.* p. 77.

¹⁵⁹ *Vid.* BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., *op. cit.*, pp. 78 a 80.

¹⁶⁰ Respecto a este punto, Barrero afirma que "la calificación de las áreas metropolitanas [entidades metropolitanas] como administración territorial o institucional no es, desde esta perspectiva, irrelevante. Sostener que esta nueva instancia encaja en los moldes típicos de las Administraciones territoriales significa afirmar que son portadoras de un haz competencial que engarza directamente con los intereses de un grupo poblacional dotado de sustantividad y caracteres propios: la colectividad metropolitana. Sustentar, por el contrario, su naturaleza institucional supone dejarlas reducidas al papel de mera Administración gestora de unas

territoriales se hallan en el ejercicio de sus funciones en una posición de independencia frente a la situación de subordinación que, precisamente ante ellas, asumen los entes de naturaleza institucional.

Independientemente de que la legislación pueda determinar expresamente el carácter de administración territorial o institucional de las entidades metropolitanas, nos inclinamos a pensar que, en todo caso, su vocación no es la de una administración territorial, sino que “legítimamente, puede hablarse de aquí de Entes locales de segundo grado, lo que supone la desaparición o atenuación al menos, del componente territorial-población”.¹⁶¹

SECCIÓN 2ª LA EXPLORACIÓN DE UNA HIPÓTESIS ALTERNATIVA

1. El artículo 115 constitucional: una reinterpretación.

Estudiaremos ahora si las entidades de segundo grado descritas en el punto anterior, tienen encaje en el orden jurídico mexicano. Hemos apuntado y constatado que no existen en nuestro Derecho fórmulas especiales de administración de los espacios metropolitanos. La pregunta concreta que nos formulamos es si, con base en la legislación federal vigente, puede constituirse una entidad cuya naturaleza jurídica coincida con la de las entidades metropolitanas.

A) La prohibición de autoridades intermedias. El primer punto que parece negar esta posibilidad lo encontramos en la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, a la letra, dispone lo siguiente:

competencias pertenecientes, en principio, a otras instancias”, *ibidem*, p. 79.

¹⁶¹ MARTÍN MATEO, R., *Entes locales complejos*, *op.cit.*, p. 28.

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Lo que parece representar un impedimento es el señalamiento en el sentido de negar la posibilidad de la existencia de autoridades intermedias entre el gobierno municipal y el estatal. Esta frase aparece inserta en exactos términos en el texto original del artículo 115 de la Constitución -de hecho es la única parte de este precepto que permanece intacta desde su aprobación en el año de 1917- en cuya fracción I se establecía:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

La interpretación literal de la disposición es bastante contundente: no puede existir ningún nivel de autoridad situado entre un municipio y el estado al que pertenece, pero ¿de dónde y por qué nace este principio? El origen de la expresión en comento es incluso anterior a la propia Constitución de 1917, se remonta al año de 1914 en el que Venustiano Carranza expidió la Ley del Municipio Libre que fue una adición al Plan de Guadalupe y que, posteriormente, elevó a una reforma constitucional, mediante el siguiente decreto:

Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:
Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado...¹⁶²

Hay que decir que el principio que prohíbe la existencia de autoridades intermedias tiene su razón de ser en el repudio a los abusos ejercidos en la época del

¹⁶² Este texto, de hecho, fue también parte de la propuesta que en materia municipal envió Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro.

Porfiriato, por los jefes políticos y prefectos, que eran los agentes encargados de vigilar el cumplimiento de las órdenes del gobierno al que representaban y cuyas funciones principales eran:

1. Ser autoridades intermedias entre el Municipio y el Estado.
2. Sujetar y centralizar la actividad municipal, a la voluntad del gobernador.
3. Funcionaban en distritos controlando a los municipios de su circunscripción.
4. Impedir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, controlar las elecciones.¹⁶³

Los jefes políticos eran sinónimo de la dictadura y el absolutismo de los municipios, por eso la lucha fue contra ellos, tal como se indica en el “Programa Manifiesto del Partido Liberal Mexicano” lanzado por los hermanos Flores Magón y los principales dirigentes de la oposición al gobierno de Porfirio Díaz, en el cual se recogen las aspiraciones de reformas políticas y sociales y que en relación con el municipio señalaba: “la supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática...”¹⁶⁴

Lo mismo se desprende del contenido de los considerandos de la Ley General sobre Libertades Municipales¹⁶⁵ que en el año de 1916 dictara Emiliano Zapata, en su carácter de Jefe Supremo de la Revolución de la República, en donde se establece:

“...considerando que los pasados dictadores ahogaron la independencia de los municipios, sometiéndolos a la férrea dictadura de los Gobernadores y Jefes políticos, que sólo atendían a enriquecerse a costa de los pueblos y sin dejar a los Municipios ni la libertad de acción, ni los recursos pecuniarios que les permitieran llevar una vida propia y atender eficazmente a las necesidades y progresos del vecindario.

Considerando que entre las principales promesas de la Revolución figuran las de la supresión de las jefaturas políticas y el consiguiente reconocimiento de los fueros y libertades comunales...”¹⁶⁶

¹⁶³ ROBLES MARTÍNEZ, R., *op. cit.*, p. 123.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 123.

¹⁶⁵ Vid. el texto íntegro de esta Ley, de la cual recomendamos ampliamente su lectura, pues parece ser que hace 85 años se concebía al municipio con muchas más libertades que en hoy en día, en QUINTANA ROLDÁN, C. F., *op. cit.*, p. 77 y ss.

¹⁶⁶ QUINTANA ROLDÁN, C. F., *op. cit.*, p. 77.

Nos parece importante mencionar el origen de la disposición que comentamos, con el propósito de dejar bien claro el motivo de su inclusión en el texto constitucional y evitar confusiones o manejos erróneos del principio en cuestión porque, como sabemos, cada vez que se toca el tema de un “postulado revolucionario”, surgen inmediatamente las posturas antagónicas de índole estrictamente política -y muchas veces demagógicas y populista- con argumentos que entorpecen y neutralizan las iniciativas de modificación a dichos postulados.

De esta manera, coincidimos con R. ROBLES, quien entiende que con el principio al que nos hemos venido refiriendo “se prohíbe a la Federación y a los Estados, la posibilidad de que designen autoridades que supervisen, vigilen, o controlen a los Ayuntamientos”¹⁶⁷ y con J. FAYA, quien afirma que “al haber el Constituyente prohibido la existencia de cualquier tipo de autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado, se debió principalmente a su firme propósito de erradicar en definitiva las antiguas prefecturas, y con ello, fortalecer la independencia de los Municipios”.¹⁶⁸

Y así también pareció entenderlo el Legislador federal quien, en el dictamen de reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1999, al respecto estableció lo siguiente:

...Mediante la reforma correspondiente, se pretende que en el ámbito de gobierno del municipio se ejerzan competencias exclusivas a favor del ayuntamiento; lo que supone la exclusión, no sólo de autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y el ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que creado por los poderes federales o estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales. Lo anterior, sin embargo, no afecta la posibilidad que se creen instancias de coordinación, asociación o concertación o bien concesión, autorización y contratación de cualquier índole, siempre y cuando sean aprobadas por el propio ayuntamiento. De esta forma se elimina la práctica incorrecta de que se constituyan organismos o instancias paralelas a la figura del ayuntamiento o concejos municipales...¹⁶⁹

¹⁶⁷ ROBLES MARTÍNEZ, R., *op. cit.*, p. 232.

¹⁶⁸ FAYA VIESCA, J., *op. cit.*, p. 222.

¹⁶⁹ Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, *Gaceta Parlamentaria*, *op. cit.*

De lo anterior parece desprenderse que, en principio, toda instancia cuya creación sea determinada o decidida por los municipios no constituye una violación a la disposición de que no puede haber autoridades intermedias entre éstos y el gobierno estatal. Lo cual no soluciona el problema, pero sí representa una atenuante a este principio -que se antoja demasiado rígido- que nos parece fundamental, pues puede constituirse en un antecedente valioso si se pretende emprender una reforma a un tema que, seguramente, será delicado.

La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado en 1998 lo que debe entenderse por autoridades intermedias, con motivo de la controversia constitucional interpuesta por varios ayuntamientos del estado de Michoacán, en contra del acuerdo por el que se crearon diez Coordinaciones de Desarrollo Regional, como unidades desconcentradas de la Administración Pública Estatal, por considerarse que violaban, esencialmente, la prohibición consagrada en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que no debe haber ninguna autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del estado. Los debates en el Pleno se centraron principalmente en interpretar el artículo 115 constitucional y determinar cuándo se está en presencia de una autoridad intermedia, en virtud de que tal concepto no se encuentra explícito en el texto constitucional y, de esa forma, concluir si mediante el acuerdo y los actos de aplicación impugnados, se crearon o no autoridades intermedias de las prohibidas por dicho artículo, que lesionen los principios rectores de la autonomía política y administrativa municipal.

En atención a los antecedentes constitucionales, legislativos e históricos, como lo es la institución de los llamados “jefes políticos” contenidos en la Constitución de Cádiz y los cuales tuvieron vigencia hasta la Constitución de 1917, así como la prohibición de que no debe haber autoridad intermedia entre los municipios y el gobierno del estado, y que obedeció, precisamente, a la existencia previa de los llamados “jefes políticos”, la mayoría de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación adoptaron la decisión de reconocer la validez del acuerdo impugnado, considerando que la prohibición de autoridad intermedia sólo puede darse si esta última es ajena al propio estado o al municipio, de lo que se sigue que las Coordinaciones de Desarrollo Regional del Estado de Michoacán no son autoridades intermedias, en virtud de que no son entes ajenos a la estructura orgánica de ese Estado, sino por el contrario, forman parte de éste y, por ello, no puede decirse que inciden en la prohibición constitucional. Además, el criterio mayoritario estimó que tales Coordinaciones no lesionan la autonomía municipal, ni suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales, así como tampoco invaden la esfera competencial del ayuntamiento. Así se lee en la sentencia que, para resolver dicha controversia constitucional, emitió el Pleno de la Corte:

...De ahí que, conforme a la postura que se analiza, se considere que la autoridad intermedia deba ser aquella que, sin corresponder a lo que ahora se conoce como entidad federativa o al Municipio, se instituya para conocer de los asuntos propios de estos dos niveles de gobierno en asuntos que por su materia les corresponda a ambos y que por ello deban guardar una relación de comunicación que eventualmente pueda ser afectada por este tipo de autoridades ajenas a los mismos.

Siguiendo este criterio y atendiendo a los antecedentes y circunstancias particulares del caso que ahora se resuelve, concretamente en relación con las Coordinaciones de Desarrollo Regional creadas a través del acuerdo que se impugna, se estima que éstas no constituyen autoridades intermedias entre el Gobierno del Estado y los Municipios, de las que prohíbe el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, en virtud de que dichas Coordinaciones no son entes ajenos a la estructura orgánica del Estado de Michoacán, sino que, por el contrario, forman parte de éste y por ello no puede decirse que incidan en la prohibición constitucional...

...interpretación en el sentido de que autoridad intermedia es aquella que, cualquiera que sea su origen o denominación, lesiona la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales, o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento...¹⁷⁰

Ya con anterioridad, el Pleno había sustentado un criterio similar en las tesis de jurisprudencia números 26/97 y 50/97 que, respectivamente, dicen:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INSTITUTO ESTATAL DE
DESARROLLO MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA NO ES AUTORIDAD

¹⁷⁰ Considerando decimosegundo de la sentencia que resuelve la controversia constitucional 54/96 en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Autoridades intermedias prohibidas por el artículo 115 constitucional*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000, pp. 238 y 246.

INTERMEDIA ENTRE EL GOBIERNO ESTATAL Y EL MUNICIPIO. La prohibición de autoridad intermedia entre Estado y Municipio, a que se refiere la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pretende evitar la subsistencia de sistemas viciados que elevaban a ciertas personas “de confianza”, como los llamados “jefes políticos”, a la calidad de intercesores que, validos de su influencia con los gobernadores, predominaban sobre los mandatarios electos popularmente en el Municipio. En el caso del Instituto Estatal de Desarrollo Municipal del Estado de Oaxaca, de los artículos 1º, 3º y 4º del Decreto Número 75 que lo creó, así como de las demás disposiciones que lo integran, que prevén su organización, objetivos y atribuciones, se advierte que tal organismo no tiene una posición de supremacía frente a los Municipios, sino que, por lo contrario, sólo es de mera coordinación y apoyo, pues no se le otorgan facultades unilaterales de decisión o ejecutividad que le permitan actuar por encima de los Municipios; es, básicamente, un órgano descentralizado por servicio, que únicamente actúa a instancia de éstos y aunque forma parte de la administración pública paraestatal dentro de la esfera de competencia del Poder Ejecutivo Estatal, en términos de lo dispuesto por los artículos 2º, 4º y 42 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, no constituye autoridad intermedia entre el Estado y el Municipio, por ser parte del propio Gobierno del Estado y por no contar con facultades unilaterales de decisión que afecten o impidan la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno.¹⁷¹

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. AUTORIDAD INTERMEDIA PROHIBIDA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CARACTERÍSTICAS GENERALES QUE LA IDENTIFICAN. El Constituyente de 1917 impuso la prohibición de “autoridad intermedia” a que se refiere la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a situaciones de hecho, según informa la historia, en virtud de las cuales se creaban, por debajo de los Gobiernos Estatales, personas conocidas como “jefes políticos” que detentaban un poder real y de hecho reconocido por el gobernador, en virtud del cual se cumplían las órdenes de éste y servía para que la autoridad tuviera medios inmediatos de acción y centralización. Tomando en consideración lo anterior, debe establecerse que una autoridad, ente, órgano o persona de que se trate, no debe tener facultades o atribuciones que le permitan actuar de manera independiente, unilateral y con decisión, que no sea resultado o provenga de manera directa de los acuerdos o decisiones tomados por los diferentes niveles de gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades, a efecto de impedir que la conducta de aquéllos se traduzca en actos o hechos que interrumpan u obstaculicen la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio, o que impliquen sustitución o arrogación de sus facultades.¹⁷²

Y más recientemente se confirma el criterio que utilizó la Corte para resolver la controversia constitucional a que hicimos mención, en la tesis de jurisprudencia número 10/2000, que señala lo siguiente:

¹⁷¹ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo V, abril de 1997. Tesis: P./J. 26/97. Página: 133.

¹⁷² Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo V, junio de 1997. Tesis: P./J. 50/97. Página: 343.

AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.¹⁷³

Analizando estos supuestos, no parece que las entidades metropolitanas, cuyas características fueron expuestas en el punto anterior, encuadren en alguno de ellos, primero porque no vulneran la autonomía municipal (hemos dicho que una entidad de esta naturaleza no podría crearse sin el acuerdo expreso de los municipios

¹⁷³ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, febrero de 2000. Tesis: P./J. 10/2000. Página: 509.

involucrados), ni tampoco se suplanta¹⁷⁴ o mediatiza¹⁷⁵ la esfera competencial del ayuntamiento; segundo, porque no es un órgano intermedio que impida, interrumpa u obstaculice la comunicación directa que debe haber entre el gobierno del estado y el del municipio; y, tercero, porque, aunque distinta, no es una autoridad ajena al municipio, pues está compuesta precisamente por los representantes de los municipios que decidan constituir la.

Este último quizá sea el punto más delicado pero, como hemos dicho anteriormente, el propio Legislador lo resuelve al aclarar que las instancias de coordinación o asociación constituidas por municipios, con acuerdo de sus ayuntamientos, no constituyen una violación a la prohibición de que existan autoridades intermedias entre el gobierno del estado y el municipio.

Sin embargo, parece que no todos entienden así este principio. En el proceso de reformas al artículo 115 de la Constitución de la República, concretamente cuando ésta fue aprobada por el Senado, encontramos una intervención que nos parece preocupante. Nos referimos a las palabras dirigidas por el senador José Luis Medina Aguiar, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en el siguiente tenor:

...la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República, presenta por mi conducto, el razonamiento que nos lleva a votar favorablemente el dictamen presentado a este pleno, sobre la minuta enviada por la Honorable Colegisladora, con relación a las modificaciones al Artículo 115 constitucional... pero queremos dejar constancia de que si bien votaremos a favor de aprobar la minuta que se nos envía, no estamos conformes, ni sentimos que estamos llevando a cabo, entre todos, el esfuerzo complementario al avance que hoy estaremos logrando, y es que el fortalecimiento del Municipio no pasa, no debe pasar por el debilitamiento del elemento fundamental de la estructura federalista, que son los propios Estados Federados. Nosotros creemos que han sido los Estados quienes han visto demeritada su capacidad de acción y conducción, tanto por el centralismo que los agobia como por el sentido un tanto exagerado, que a veces se concibe al fortalecimiento del Municipio en sí mismo. Y es que el principio federal, que a lo largo de nuestra historia

¹⁷⁴ Suplantar: ocupar con malas artes el lugar de otro, defraudándole el derecho, empleo o favor que disfrutaba.

¹⁷⁵ Mediatizar: intervenir dificultando o impidiendo la libertad de acción de una persona o institución en el ejercicio de sus actividades o funciones.

muchas generaciones de mexicanos hemos defendido, pareciera estar en peligro. Pareciera que se busca quebrantar el orden federal, y lanzar a la Nación a una aventura política sin futuro, al negar los principios fundadores de nuestra República Federal. Se olvida que nuestro principio federal se funda en la capacidad de autodeterminación de las entidades federativas, y por ello, alentar la asociación de los municipios, fuera de lo específicamente señalado en el artículo 115 Constitucional, podría suponer la creación de una nueva organización política, que más temprano que tarde generaría fricciones y dispersión del Estado Nacional... la esencia del Pacto Federal radica en la coordinación, respeto y armonía entre el Gobierno Federal y los Estados miembros; por ello debemos cuidar que la Reforma Constitucional que contiene la minuta que hoy nos ocupa, no altere o trastoque estos principios fundamentales. En efecto, la Minuta del Proyecto de Decreto que se nos ha enviado, por parte de la Colegisladora, para reformar el artículo 115 Constitucional, contiene un cambio en la fracción tercera que podría parecer contrario al principio del federalismo, que es la base de la organización política de la Nación. Independientemente, de los fines de carácter administrativo o económico, que dicha reforma quiere alentar, desde el punto de vista de la organización política del Estado Mexicano, la reforma en este tema no debe considerarse una ruptura a la organización federal. La posibilidad de asociación y coordinación de municipios de diferentes Estados, debe centrarse únicamente en lo que son las funciones y servicios asignados a los ayuntamientos en la fracción tercera del mismo artículo; de otra manera podría interpretarse la creación de crear [sic] constitucionalmente un cuarto orden de gobierno, el de la asociación municipal interestatal. No estamos en contra de dar mejores instrumentos al municipio para que cumpla su papel; estamos en contra de que esto se realice a costa de las entidades federativas, a costa de los principios rectores de nuestro federalismo. Por ello, enfatizamos lo que dice el dictamen, y que debe ser la interpretación correcta de este asunto. El párrafo tercero, de la fracción tercera del artículo 115 Constitucional, tal y como está redactado en la minuta, pareciera indicar que la asociación entre municipios de diferentes Estados puede darse al margen de los gobiernos de los mismos. Esto cambiaría radicalmente la concepción original del Estado Federal, para hacer a los municipios, y no a los Estados, la base de esta organización política. Por ello, en el dictamen se enfatiza que el cabal alcance de la modificación al último párrafo Estado, es que los municipios puedan coordinarse y asociarse para conseguir la mejor prestación de los servicios públicos enunciados en la propia fracción tercera. Que consecuentemente no podrá interpretarse de otra forma, y precisamente nunca entender, que esta reforma pretende crear un nuevo y futuro orden de administración, y mucho menos de gobierno. Que tal reforma no quiere decir que pueda crearse una estructura política distinta a las entidades y a los propios municipios, que la figura de municipios asociados nunca podrá afectar a las instituciones fundamentales del Pacto Federal, que son los Estados de la República. Que las asociaciones de municipios no pueden ni deben tener una connotación política, que por sí misma otorgue nuevas atribuciones a los municipios, y que por tanto éstas nunca desaparecerán ni disminuirán, pero tampoco aumentarían en virtud de cualquier convenio de asociación. Que por tanto, ni la asociación, ni las propias facultades autónomas, pueden dar lugar a autorizar una relación directa con otras entidades estatales o con la federación y mucho menos con organismos internacionales. Que por tanto, las funciones asociadas no podrán utilizarse para fines distintos a los encargados por la Constitución a los municipios, y que son específicamente los servicios públicos a la comunidad de su territorio. Que por tanto, la asociación no podrá darse para asumir funciones que la Constitución Federal establece como concurrentes con los Estados, con la Federación, que son los educativos, salud, protección de medio ambiente, de administración y uso de suelo, de transporte público, de seguridad pública, de agua, de otras materias similares y particularmente de los asuntos relativos a fiscal. Que en suma, la reforma corresponde al propósito indudable de fortalecer al municipio en México; pero sin afectar las entidades del pacto federal en

que se funda el Estado Mexicano. Por tanto, ningún otro objeto de la asociación que exceda la correcta intención de la reforma puede ser válido...¹⁷⁶

Llama la atención, por otra parte, la intervención del diputado Miguel Antonio Rubiano Reyna, también del Partido Revolucionario Institucional, formulada cuando se discutió el proyecto de reformas al artículo 115 en la Cámara de Diputados quien, en aparente contradicción, había afirmado al respecto:

...toda norma jurídica es causa final de éstas [sic] las acciones y responsabilidades que se buscan. En este caso, que el ciudadano tenga la autoridad más cercana, esto es, al municipio, con funciones y facultades para la satisfacción de servicios públicos y esto se muestra en la fracción III y V propuestas. Esto responde a nuestra realidad de crecimiento urbano y demográfico, como también a la creciente capacidad administrativa de los municipios. Esta ampliación de facultades y funciones reside fundamentalmente, de acuerdo a la propuesta, en el municipio, aun cuando no deja de reconocerle el papel a las legislaturas estatales, pero estableciendo con claridad el ámbito constitucional para el municipio. Pero además de reconocer las capacidades municipales para ofrecer sus funciones y sus servicios, se establece una opción de llevar a cabo convenios y acuerdos con el gobierno del Estado, dadas nuestras realidades de desarrollo y capacidades materiales y sociales en las que nos encontramos. En ese mismo espíritu se encuentra la coordinación y asociación entre municipios que, en muchos casos, dado el desarrollo de las ciudades, entre ellas las conurbaciones, se requiere afrontar la solución de prestaciones de servicios públicos como seguridad pública, confinamiento de residuos sólidos, agua potable y drenaje, entre otros, con estas formas reconocidas de asociación entre los municipios...¹⁷⁷

El senador Medina no menciona expresamente en su intervención el tema de las autoridades intermedias, pero parece referirse a él al afirmar que su creación podría suponer una nueva organización política que constituya un cuarto nivel de gobierno o un nuevo y futuro orden de administración, interpretando que las asociaciones entre municipios ponen en peligro el principio federal, son contrarias al mismo y quebrantan el orden federal. Además, es curioso cómo empieza refiriéndose a las asociaciones que se constituyan entre municipios de entidades federativas distintas y termina su intervención refiriéndose a ellas en general; en nuestra opinión, no hay diferencia entre unas y otras, ya que el fin que ambas persiguen es exactamente el mismo: el de la más

¹⁷⁶ Senado de la República, *Versión estenográfica*, sesión celebrada el día 24 de junio de 1999.

<http://www.senado.gob.mx/biblioteca>

¹⁷⁷ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Diario de los Debates*, sesión celebrada el día 17 de junio de 1999.

<http://www.cddhcu.gob.mx/servddd/debates/2pe2ano/d17jun99.htm#ARTICULO115CONSTITUCIONAL>

eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que corresponden a los municipios.

Respetamos el punto de vista del senador Medina, pero nos parece que con su intervención reduce a la nada las asociaciones entre municipios, sobre todo cuando señala que éstas no pueden dar lugar a una relación directa con otras entidades estatales o con la Federación y no pueden asumir funciones concurrentes con los Estados y la Federación como el transporte, protección al medio ambiente, seguridad pública, agua, uso de suelo y “otras similares”, cuando son precisamente estas materias las que más requieren de una actuación debidamente coordinada.

Lo más preocupante es que éste no es su punto particular de vista, sino que es la postura de toda la fracción del Partido Revolucionario Institucional en el Senado, opinión que, por cierto, en nada coincide con la de la fracción del mismo partido político en la Cámara de Diputados.

Sin embargo, nos parece que el contenido de la intervención a la que nos referimos es más político que jurídico, puesto que las asociaciones entre municipios hasta ahora habían sido especialmente promovidas por un partido político distinto al del senador Medina y, porque, en nuestra opinión, se refiere a otras asociaciones, concretamente a asociaciones de naturaleza civil, cuyos fines y objeto nada tienen que ver con lo que establece el artículo 115 constitucional.

Consideramos que la asociación de municipios prevista por la Constitución federal no debe jurídicamente interpretarse como pretende hacerlo la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República y, mucho menos, entender que con ellas se pueden “afectar las entidades del pacto federal en que se funda el Estado Mexicano”.

Al respecto, citamos un señalamiento de J. FAYA que nos parece oportuno:

...la propia doctrina no ha podido dirimir las más graves cuestiones relativas a la competencia entre las potestades del Municipio y las potestades del Estado sobre el mismo objeto territorial. En el fondo, se trata de una falsa antinomia, pues en esencia el Estado no lucha contra el Municipio ni éste contra aquél. El punto central de ese conflicto está, por una parte, en delimitar y aclarar los diversos ámbitos competenciales, pero fundamentalmente, en encontrar la fórmula del equilibrio del poder entre estos dos órganos. Fórmula que jamás se podrá dar en un Estado fuerte en detrimento de Municipios débiles. Y la antinomia es falsa, dado que estos dos Poderes aun coexistiendo dentro de un mismo objeto territorial, tienen por naturaleza propia funciones y fines de algún modo distintos: el Municipio esencialmente se orienta a la plena atención de necesidades de la comunidad territorial donde ejerce sus potestades y su imperio; y el Estado, atendiendo fines generales de las distintas comunidades del territorio donde asienta sus Poderes, se encarga de coordinar las funciones públicas para el mayor cumplimiento del interés público en concordancia con el cumplimiento de los particulares fines de las entidades municipales...¹⁷⁸

Con base en lo explicado hasta aquí y atendiendo al espíritu que animó la reforma de 1999 al artículo 115 de la Constitución de la República, que se desprende del dictamen que al efecto expidió la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, entendemos que la constitución de una entidad metropolitana no vulneraría el principio de que no habrá autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del estado, consignado en la fracción I de dicho precepto.

B) La posible existencia de una delegación de atribuciones de carácter municipal. Toca cuestionarnos si para los efectos de la creación de una entidad metropolitana debemos entender que los municipios delegan en otra autoridad las competencias que les confiere la ley. Nos parece un tema delicado ya que, para efectos prácticos, podría traducirse en dos cosas: en una vulneración a la autonomía municipal, por entender que se está cediendo una facultad exclusiva o que su existencia importa un vaciamiento de las ya de por sí pocas competencias municipales; o en la posibilidad de que se argumente que toda actuación proveniente de una entidad metropolitana carece de sustento jurídico alguno, alegándose que ejerce facultades que no está en posibilidad de ejercer por pertenecer éstas a otra autoridad.

¹⁷⁸ FAYA VIESCA, J., *op. cit.*, p. 221.

En cuanto a la posibilidad de que se vulnere la autonomía municipal, hemos apuntado ya, pero reiteramos, que no podrá crearse ninguna entidad de naturaleza metropolitana sin el acuerdo previo de los municipios que la conformen; de ninguna forma podría obligarse a un municipio a participar en ella. No cabría, desde ningún ángulo, plantear la posibilidad de crear una entidad que de manera forzosa determinara la inclusión de un municipio, pues en ese caso, consideramos que se atentaría contra los principios constitucionales.

Por lo que hace a la posibilidad de que exista una delegación de facultades, cabe mencionar que la Constitución federal no prohíbe, pero tampoco prevé expresamente la posibilidad de que los municipios deleguen sus funciones, como sí lo hace en el caso de la Federación¹⁷⁹ y de los estados.¹⁸⁰ La Suprema Corte ha entendido por delegación de facultades, lo siguiente:

DELEGACION DE FACULTADES. Nuestro régimen jurídico ha consagrado la delegación de facultades como una técnica de transferencia de una competencia propia de un órgano superior de la administración pública en favor de un órgano inferior, y que persigue como propósito facilitar los fines de aquél y cuya justificación y alcance se hallan en la ley orgánica, puesto que para el perfeccionamiento del acto delegatorio se requiere la reunión de varios requisitos de índole legal, entre otros, la existencia de dos órganos, el delegante y el delegado, la titularidad por parte del primero de dos facultades, una la que será transferida y otra la de delegar y la aptitud del segundo para recibir una competencia por la vía de la delegación.¹⁸¹

El caso que nos ocupa no encuadra en la anterior definición y tampoco parece equipararse, pues no estamos en el supuesto de un órgano superior que transmita sus facultades a uno inferior, lo que podría apoyar la hipótesis de que el confiar competencias de naturaleza municipal a una entidad metropolitana no implica, estrictamente hablando, una delegación de facultades.

¹⁷⁹ Primer párrafo de la fracción VII del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁸⁰ El párrafo segundo de la fracción VII del artículo 116 de la Constitución de la República prevé la posibilidad de que los estados deleguen en los municipios las funciones que haya delegado en ellos la Federación; por su parte el inciso i) de la fracción III del artículo 115 establece la posibilidad de que las legislaturas estatales determinen otras competencias o funciones a los municipios, las cuales, obviamente, son facultades que en principio corresponden al Estado.

¹⁸¹ Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Apéndice de 1995*, tomo: III, parte TCC. Tesis: 661. Página: 482.

Y suponiendo, sin conceder, que se tratara de una delegación de facultades, no vemos impedimento para que el municipio lo haga, pues el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos claramente establece que las competencias de los municipios son exclusivas con lo que, necesariamente, debemos entender que éstas podrán ejercerse como los municipios lo determinen, siempre y cuando no se contravenga lo dispuesto por la ley.¹⁸²

A mayor abundamiento, y como hemos apuntado con anterioridad, existen distintas modalidades bajo las cuales los municipios pueden prestar los servicios públicos a su cargo, entre los cuales figura el de la concesión que nos parece ilustrativo, pues si un municipio puede confiar en un particular la prestación de un servicio público, con mayor razón podrá hacerlo si se trata de una entidad de la que él mismo forma parte. Otro ejemplo práctico, estudiado en este trabajo, lo constituye el organismo operador para la prestación del servicio público del agua en la Zona Metropolitana de Guadalajara, en el que es claro que la competencia de un servicio público se confía a una autoridad distinta a la del municipio. Nos parece necesario replantear el tema que nos ocupa, pues aunque en apariencia se esté frente a una delegación de facultades, entendida ésta en un sentido amplio como la transmisión de facultades de una autoridad a otra, en nuestra opinión no cabe hablar de tal delegación.

No debemos perder de vista que, en el fondo, hablamos de la creación de una entidad que tiene por objeto institucionalizar de manera adecuada la coordinación entre autoridades cuyas facultades concurren en un espacio físico que se podría calificar de común, en el sentido de que muchas de sus decisiones impactarán un territorio que va más allá de los límites de su propia jurisdicción e incluso afectarán a una población a

¹⁸² Sobre la autonomía para la prestación de servicios públicos, puede citarse la tesis de jurisprudencia número 96/99, que señala: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ORDEN JURÍDICO ESTATAL COMPRENDE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES LOCALES Y SUS MUNICIPIOS. Dentro del orden jurídico estatal se consagra la figura del Municipio Libre, estructura de gobierno que si bien tiene como norma fundamental la autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio del gobierno dentro de los límites territoriales que le corresponde, a través de los Ayuntamientos... [debe ajustarse a lo que dispongan las leyes estatales]" Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: X, septiembre de 1999. Tesis: P./J. 96/99. Página: 705.

la que ni siquiera representan; esta coordinación, más que traer consigo una delegación, implica la colaboración entre las partes para alcanzar un fin común.

R. MATEO, al referirse al tema de la delimitación de competencias de los entes complejos, toca el punto de la delegación de facultades y señala lo siguiente:

La delegación en Derecho público supone la transmisión de competencias de un titular a otro con el consiguiente aumento de facultades del delegado a costa del delegante, no hay pues disociación entre titularidad y ejercicio, sino modificación del orden de competencias vía creación de derecho objetivo. El mandato intersubjetivo por contrario implica la cesión de poder a un sujeto independiente para el ejercicio «alieno nómine» de competencias cuya titularidad sigue radicando con el mandante y con sujeción a sus instrucciones.¹⁸³

Además de lo dicho, y basados en el criterio anterior, interpretamos que no existe un vaciamiento de competencias municipales, pues los municipios conservan la titularidad de la facultad y sólo encargan a otro el ejercicio de la misma.

C) La creación de una entidad metropolitana con base en la Constitución.

Finalmente, cabe preguntarnos si el artículo 115 de la Constitución General posibilita la creación de una entidad de las características de la que estamos tratando.

Nos parece que la respuesta a este cuestionamiento la encontramos en el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 115. Mucho hemos hablado del derecho de los municipios para asociarse entre sí consagrado en la Constitución de la República. Una atribución que dicho ordenamiento prevé, pero cuya regulación y desarrollo expresamente encarga al Legislador estatal. Si recordamos que una de las características que definen a las entidades metropolitanas es precisamente su naturaleza de personas jurídicas de Derecho público de tipo asociativo, no parece haber ninguna dificultad en que, como tales, sean contempladas en la legislación estatal.

¹⁸³ MARTÍN MATEO, R., *Entes locales complejos, op. cit.*, p. 33.

El artículo 115 establece el derecho de asociación entre municipios, sin embargo, no ha fijado el alcance que puedan llegar a tener esas asociaciones. Lo único que sabemos a ciencia cierta, tomando como pauta las motivaciones que dieron origen al precepto citado, es que los municipios pueden constituir asociaciones, distintas a las civiles, que tengan como objeto no sólo la prestación de los servicios públicos a su cargo, sino también el ejercicio de las funciones que la ley les encomienda. Incluso se ha reconocido por el propio Legislador federal que el reconocer a estas asociaciones pueden constituir una vía de solución para afrontar los problemas que se generan de las grandes conurbaciones.

La doctrina mexicana tampoco ha desarrollado el tema y, hasta ahora, la Suprema Corte no ha emitido ningún criterio que ayude a precisar el alcance del derecho de la asociación intermunicipal. Ante este vacío, no tan fatal, pues hay un encargado de llenarlo, serán, finalmente, las Legislaturas de las entidades federativas las que deban establecer los alcances de estas asociaciones, el cómo, el qué y el para qué de las mismas.

De esta manera, a la luz de lo que establece el artículo 115, concluimos que, aunque el tema puede generar importantes controversias, de entrada es válida cualquier fórmula de tipo asociativo entre municipios que no vulnere los principios constitucionales.

2. Últimas reflexiones.

Hemos criticado hasta la saciedad que el Legislador federal haya dejado el desarrollo de casi todos los principios establecidos en el artículo 115 de la Constitución General en manos de las Legislaturas estatales. No nos desdeciremos, ratificamos la crítica al hecho de haber dejado al arbitrio de los Congresos estatales los postulados fundamentales que deben regir la vida municipal y sentamos nuestra postura personal

en el sentido de que, para garantizar efectivamente los principios que deben regir al municipio en México, se hace necesaria una regulación federal mediante la expedición de una ley reglamentaria al artículo 115. Con afán de ser realistas, entendemos que ésta es una propuesta prácticamente inviable, por lo que no ahondaremos en este tema.

Pero la realidad es una y a esa habrá que atenerse y, no obstante las críticas vertidas, sí debemos decir que habrá que tomar provecho de que el artículo 115 establezca la posibilidad de que los municipios se asocien y encargue al Legislador estatal el dictar las normas generales que habrán de regir dichas asociaciones. La razón de tal afirmación es que consideramos mucho más factible llevar a la práctica una propuesta de innovaciones en materia legislativa de ámbito estatal que en el ámbito federal. Sería mucho más fácil plantear una o dos adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con esto dar por cerrado el tema, a intentar construir nuevos esquemas que, seguramente, serán delicados y polémicos, sobre unas bases no muy sólidas.

Más sencillo, pero menos viable. Los municipios pueden asociarse, sí, mas no será posible intentar modos de asociación sin bases jurídicas y en este momento no las hay. Finalmente, el reto está en desarrollar la legislación estatal para efecto de dar vida y sustento jurídico a novedosas formas de organización administrativa que permitan atender de manera eficaz y eficiente una realidad que demanda ser atendida. Excede de nuestra intención diseñar un esquema específico para la creación de un modelo con el que se aspire a satisfacer los intereses metropolitanos, pues consideramos que dicho diseño importa decisiones que escapan al ámbito jurídico y se sitúan estrictamente en el terreno político.

En tal virtud, no podemos tampoco proponer modificaciones a tal o cual ley estatal o la expedición de un nuevo ordenamiento que prevea la existencia y funcionamiento de una determinada entidad metropolitana, pues primero habrá que

definir qué es exactamente lo que se quiere, para luego desarrollar jurídicamente el modelo elegido. Nuestro propósito se reduce, pues, al intento de solución de algunas cuestiones previas que den sustento jurídico a la creación de un organismo que permita gestionar eficazmente los intereses de naturaleza metropolitana, y al de hacer una humilde aportación de las soluciones intentadas en otras latitudes para hacer frente al fenómeno metropolitano.

Personalmente consideramos impostergable la creación de un -o de varios, dependerá del modelo elegido por el político- organismo *ad hoc* que permita atender eficazmente los requerimientos de la población asentada en la Zona Metropolitana de Guadalajara, para lo cual brindamos los elementos que desde nuestro punto de vista son indispensables para implementar un modelo de gestión del espacio metropolitano.

Opinamos que si se decide la creación de un organismo, lo más conveniente sería que la iniciativa se originara desde los municipios involucrados, pues son los que conocen mejor las necesidades de la población a la que gobiernan y los que, además, tienen la obligación de atenderlas.

Así, en primer término los municipios conurbados deberán abocarse conjuntamente a elegir la forma institucional bajo la cual pretenden abordar el fenómeno metropolitano, la cual deberá basarse en las propias particularidades de la realidad que se aspira administrar. Posteriormente, habrán de fijarse los elementos básicos que conlleven a la implementación de un modelo de gestión del espacio metropolitano y que han quedado explicados al inicio de este capítulo: la delimitación del ámbito material y territorial de la entidad que pretenda crearse, su delimitación funcional y organización y las formas de participación ciudadana. Finalmente, a la luz del modelo elegido, deberán solicitar al Congreso estatal que desarrolle las bases jurídicas que permitan llevar a la práctica el modelo elegido.

Consideramos fundamental que en el desarrollo de la normatividad que al efecto se expida, se brinden los elementos que permitan la funcionalidad del modelo que, en su caso, se plantee. Es decir, hay que dotar al nuevo ente jurídico de todas las atribuciones que le permitan el ejercicio correcto de sus funciones: personalidad jurídica, patrimonio propio, naturaleza pública, autonomía, competencias, facultad económico-coactiva y demás que se consideren necesarias en función de la propuesta concreta. De no hacerlo, de poco servirá el esfuerzo que se lleve a cabo, pues sólo un efectivo sustento jurídico garantizará la eficacia real de un organismo con alcances metropolitanos.

Al afirmar que la iniciativa debe partir de los municipios, no queremos significar que no pueda ser el Legislador estatal quien desarrolle por sí un modelo de gestión para el espacio metropolitano, pero quizá resulte más conveniente que la iniciativa provenga de los municipios, pues son éstos los que conocen mejor su propia problemática y la forma en que puede ser atendida.

CONCLUSIONES

1.

Los datos indican que la mayoría de la población del planeta vivirá en áreas urbanas a principios del siglo XXI. Así, pues, la humanidad se encamina hacia un mundo de urbanización generalizada que provocará no sólo el crecimiento de las áreas urbanas existentes, sino también el establecimiento de nuevas ciudades. Ciudades que, generalmente, traen consigo infinidad de problemas complejos y de difícil resolución para las autoridades encargadas de satisfacer las necesidades básicas de la población asentada en ellas.

2.

Las dificultades de atender efectivamente a los habitantes de las grandes urbes y de solucionar los inconvenientes que éstas presentan, se agravan aún más si éstas abarcan la jurisdicción territorial de dos o más municipios, esto es, cuando se está en presencia de un área metropolitana. De manera que el problema clave de estas grandes aglomeraciones urbanas es su fragmentación político-administrativa y la dificultad de crear con éxito entidades supramunicipales -metropolitanas- capaces de gestionar en común los intereses de los municipios que las integran.

3.

El municipio como pieza básica de la organización política y administrativa del territorio no se adapta a la realidad urbana descrita. Las grandes ciudades generan dinámicas y relaciones funcionales de tal magnitud, que rompen y dejan obsoletos los viejos esquemas administrativos. Hoy, ciudad y municipio son conceptos distintos. No existe, pues, una correlación entre la realidad social, económica, cultural y territorial generada por las dinámicas urbanas y las estructuras territoriales que el Derecho administrativo tiene establecidas.

4.

El área metropolitana de Guadalajara, territorio que concentra a más de la mitad de la población del estado de Jalisco, y cuyo crecimiento en los últimos cincuenta años ha alcanzado considerables proporciones, es partícipe no solamente de lo que podríamos calificar como las típicas dificultades urbanas, sino además de los problemas derivados de la insuficiencia de una coordinación eficiente entre las distintas autoridades cuyo ámbito de decisión confluye en un mismo espacio territorial. La resolución de los problemas metropolitanos demanda una visión unitaria y de conjunto que sólo parece ser posible lograr a través de instancias, jurídicamente reconocidas, que institucionalicen la administración integral del territorio de la ciudad.

5.

El de *área metropolitana*, concepto multívoco y difícil de conceptualizar por la diversidad de criterios existentes, presenta ciertas características que permiten su definición en términos jurídicos. A grandes rasgos, lo metropolitano comprende supuestos en que la continuidad urbana ocupa jurisdicciones cuyos límites territoriales se desdibujan y entre los que existen fuertes vinculaciones económicas y sociales. Aunque cada área metropolitana presenta sus propias y especiales particularidades y, por tanto, no exista un modelo único de gestión de los espacios metropolitanos, es posible identificar que ahí donde se sucede el hecho metropolitano se generan diversas fórmulas tendentes a institucionalizar la administración de estos espacios territoriales. La ausencia de una respuesta adecuada a esta realidad social redundará, invariablemente, en el incremento de los problemas, en el desorden y en la confusión.

6.

Efectuando un análisis de la normativa federal vigente en nuestro país, y no obstante en distintas épocas se han reconocido expresamente por el Legislador federal los problemas inherentes a las metrópolis, la ciudad plurimunicipal es una realidad territorial que el Derecho mexicano no contempla y tampoco se prevén, en nuestro

orden jurídico, formas específicas para administrar, de manera institucional, los espacios metropolitanos. Dos son las vías previstas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las que los municipios pueden acudir para llevar a efecto la necesaria cooperación en orden a satisfacer los intereses metropolitanos: los convenios de coordinación y las asociaciones intermunicipales. Sin embargo, estas opciones no son desarrolladas por la Constitución General, sino que se deja al arbitrio del legislador estatal expedir las bases sobre las que habrán de desarrollarse.

7.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por una parte establece en favor del municipio un conjunto de competencias que ha denominado exclusivas, pero, de otro lado, no desarrolla las normas tendentes a garantizar al municipio la autonomía suficiente que le permita el correcto accionar en orden al cumplimiento efectivo de sus atribuciones. Nos encontramos así con el hecho de que la mayor parte de las facultades que las leyes otorgan al municipio se ejercen de manera compartida con los otros dos niveles de gobierno. Y las que se suponen exclusivas, dependen casi en su totalidad de las reglas que dicten, si es que lo hacen y lo hacen bien, los Congresos de las entidades federativas.

8.

La Constitución General para resolver los problemas derivados de las materias que precisan ser coordinadas y para posibilitar la actuación conjunta entre las autoridades municipales, establece como únicas vías los convenios de coordinación que, en la práctica, no han cumplido con su objetivo y las asociaciones intermunicipales que tampoco parecen ser la solución idónea, pues su absoluta indefinición jurídica las ha convertido en un mero instrumento de ornato.

9.

Hemos visto cómo la situación que enfrentan los municipios en México, y nos referimos particularmente a los metropolitanos, se torna en un asunto sumamente complejo. Por una parte, deben de cuidar la adecuada prestación de los servicios a su cargo y el correcto ejercicio de sus funciones, además de prestar atención a las múltiples demandas de sus gobernados quienes aspiran a mejores condiciones de vida; por otro lado, la evidente necesidad de la planeación y actuación conjunta con los municipios vecinos, a lo que hay que agregar la estrecha dependencia con los otros dos niveles de gobierno que también precisa de una coordinación eficiente. De esta manera, los municipios tienen unos fines específicos que cumplir, pero no cuentan, constitucionalmente, con los medios que les permitan atender las necesidades básicas de la población a la que gobiernan. Y eso no es todo, sino además hay que considerar el hecho de que el desarrollo de esas herramientas no depende en grado alguno del nivel de gobierno municipal, sino de las Legislaturas de los estados que, por disposición expresa de la Constitución General, son las encargadas de dictar las soluciones a los conflictos planteados.

10.

Las leyes estatales se convierten así en el principal instrumento regulador del municipio mexicano. Habrá que atender a las disposiciones de cada entidad federativa para descifrar no sólo lo que pueden hacer los municipios, sino cómo pueden atender el cabal cumplimiento de sus fines. En el caso particular que nos ocupa, analizando con detenimiento la normatividad estatal de Jalisco, sobre todo la expedida a raíz de la reforma del año 1999 al artículo 115 de la Constitución General, encontramos que las fórmulas de coordinación y asociación que establece este ordenamiento no son debidamente desarrolladas ni por la Constitución Política del Estado de Jalisco, ni por la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, que son los ordenamientos que debieron haberlas previsto.

11.

La ausencia de una regulación adecuada, sin embargo, no ha impedido que en el área metropolitana de Guadalajara se conformen múltiples organismos con alcances metropolitanos. La realidad, aunque no prevista por la norma jurídica, ha tenido que ser atendida de alguna manera. Pero no basta el reconocimiento tácito, si a éste no se acompañan los mecanismos jurídicos que posibiliten la resolución de la problemática metropolitana, pues es precisamente esa falta de sustento legal la que ha llevado al fracaso de las instancias que, en distintos momentos y para diversos fines, se han constituido.

12.

Creemos que las relaciones interadministrativas establecidas a través de convenios de coordinación, única vía contemplada en nuestro Derecho que hasta ahora ha sido explorada, no son la solución más viable para resolver los problemas de índole metropolitana. Así lo han entendido también muchos países, según desprendemos del Derecho comparado, donde encontramos que la solución más típica a los inconvenientes que venimos planteando es la institucionalización de lo que se han denominado autoridades metropolitanas, cuyo fin primordial es hacer posible tanto las decisiones de este alcance, como su cumplimiento. Si, como el Legislador federal ha dicho, lo que se pretende es fortalecer al municipio mexicano para que éste pueda atender cabalmente sus funciones, consideramos que una gestión más completa y eficaz, en el caso de los municipios metropolitanos, sólo podrá darse si se establecen entidades específicas de administración del espacio metropolitano.

13.

La posibilidad de que los municipios procedan a la creación de autoridades metropolitanas no está prevista en la legislación mexicana pero, si se toman en consideración las principales caracterizaciones de las entidades metropolitanas y, a partir de ellas, se procede a un análisis del artículo 115 de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que, cuidando ciertos aspectos, sí es factible el establecimiento de nuevas fórmulas de administración del espacio metropolitano, amparadas en el derecho de los municipios para asociarse entre sí.

14.

Opinamos que el primer paso que hay que seguir, para lograr el objetivo de instituir una nueva forma de gestión del espacio metropolitano, es la toma de una serie de decisiones, de orden estrictamente político, relacionadas con lo que identificamos como elementos previos a la implementación de un modelo de gestión de todo espacio con características metropolitanas. A partir de ahí, habrá que proceder a la construcción del esquema jurídico que dé el debido sustento al modelo elegido.

15.

Nos encontramos, pues, frente a una realidad compleja que precisa de soluciones que podrán no serlo tanto, en la medida en que la discusión que, seguramente se generará, no gire en torno a cuestiones políticas que, lejos de contribuir a la solución del problema, lo conviertan en un tema polémico que impida o dificulte una resolución concertada. No habrá nunca de perderse de vista que lo que, finalmente, está en juego es la satisfacción de los intereses de millones de personas, de la mayoría de los mexicanos que padece a diario los problemas inherentes a las grandes metrópolis, que ve cada día más mermada su calidad de vida y cuyas autoridades inmediatas, que son las obligadas a resolverlos, no cuentan con las herramientas adecuadas para su satisfacción.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA ROMERO, M. *Teoría general del derecho administrativo*. Porrúa, 12ª ed. actualizada, México, 1995.

ARENILLA SAÉZ, M. “La innovación organizativa y las entidades locales”.
ARENILLA SAÉZ M. y CANALES ALLIENDE, J. M. (Coordinadores). *Gobierno y pacto local*. Ministerio para las Administraciones Públicas-Ministerio de la Presidencia-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999.

ARTEAGA NAVA, E. *Derecho constitucional*. Oxford University Press, México, 2001.

AZIZ NASSIF, A. y ZICCARDI, A., *El gobierno de la ciudad capital*. Ponencia. 2º Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales en México: IGLOM, Santiago de Querétaro, México, 26 de abril de 2001.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. *Manual de administración local*. Comares, 4ª ed., Granada, 1998.

BARRERO RODRÍGUEZ, M. C. *Las áreas metropolitanas*. Civitas, Madrid, 1993.
“Las competencias de las entidades metropolitanas en el Derecho español”.
Revista de Derecho urbanístico, Madrid, N° 140, octubre-diciembre 1994.

BAZDRECH PARADA, M. (Coordinador). *Memoria del Congreso Gobiernos locales: El futuro político de México*. ITESO, Tlaquepaque, 2000.
(Editor). *Memoria del coloquio Hacia una Reforma Municipal Genuina*. ITESO, Tlaquepaque, 1997.

BERRY, B. J. L. y HORTON, F. E. *Geographic perspectives on urban systems*. Prentice Hall, New Jersey, 1970.

BORJA, J. y CASTELLS, M. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, México, 2000.

y MUXÍ, Z. “El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas”.
Revista instituciones y desarrollo, Barcelona, N° 8 y 9, 2001.

y VENTAYOL, J. “Grandes ciudades y/o áreas metropolitanas. Realidades complejas que exigen soluciones simples” en *Informe sobre el gobierno local*. Segunda parte: debate. Ministerio para las Administraciones Públicas-Fundació Carles PI i Sunyer d’ Estudis Autònomic i Locals, Madrid, 1992.

CABRERO MENDOZA, E. (Coordinador). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1998.

Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1999.

y NAVA CAMPOS, G. (Coordinadores). *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 2000.

et al. (Coordinadores) *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del campo gubernamental*. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 2000.

y VEGA, A. *El municipio de León (1989-1999). ¿Consolidación de un proyecto innovador?* Documento de Trabajo número 80. División de Administración Pública. CIDE, México, 1999.

y GIL GARCÍA, C. *El municipio de San Luis Potosí (1989-1999). Gestión municipal en un contexto de alternancias e ingobernabilidad*. Documento de Trabajo número 78. División de Administración Pública. CIDE, México 1999.

CAMBEROS, J. "Guadalajara, perspectiva de una aglomeración urbana". *Revista Universidad de Guadalajara*, Guadalajara, otoño 1993.

CARPIZO, J. *Estudios constitucionales*. Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 7ª ed., México, 1999.

CASTELLS ARTECHE, J. M. El municipio en la autonomía política. *Documentación administrativa*. N° 182, abril/junio 1979, España.

Compendio de leyes y reglamentos de aplicación municipal. Municipio de Zapopan, Jalisco-Secretaría del Ayuntamiento. Zapopan, 2000.

COVARRUBIAS DUEÑAS, J. de J. *La autonomía municipal en México*. Porrúa, México, 1998.

COVARRUBIAS GAITÁN, F. "Perspectivas de la Urbanización en la Ciudad de México". *Revista El Mercado de Valores*, México, abril 2000.

CUCHILLO, M. y MORATA, F. *Organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas. Un análisis comparado*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.

DE LA MADRID HURTADO, M. *El marco legislativo para el cambio*. Tomo 3. Edición de la Presidencia de la República, México, 1983.

DAU FLORES, E. *La conurbación del Valle de Atemajac*. El Colegio de Jalisco-Academia Mexicana de Ingeniería. Guadalajara, 1994.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, L. y LUCERO ESPINOSA, M. *Compendio de derecho administrativo*. Porrúa, 2ª ed. actualizada, México, 1997.

EIBENSCHUTZ HARTMAN, R. "Hacia nuevos modelos de administración metropolitana". Revista *El Mercado de Valores*, México, abril 2000.

FAYA VIESCA, J. *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*. Porrúa, México, 1998.

FONT I LLOVET, T. "Aproximación a la estructura de la administración local en España". *Informe sobre el gobierno local*. Primera parte. Ministerio para las Administraciones Públicas-Fundació Carles PI i Sunyer d' Estudis Autònomic i Locals, Madrid, 1992.

FRAGA, G. *Derecho administrativo*. Porrúa, 33ª ed., México, 1994.

GALOFRÉ I CRESPI, J. "Las grandes ciudades". *Informe sobre el gobierno local*. Segunda parte: debate. Ministerio para las Administraciones Públicas-Fundació Carles PI i Sunyer d' Estudis Autònomic i Locals, Madrid, 1992.

GARCÍA BÁTIZ, M. L. et al. *Descentralización e iniciativas locales de desarrollo*. Universidad de Guadalajara-UCLA Program on Mexico-Juan Pablos Editor, México, 1998.

GARCÍA DEL CASTILLO, R. *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1999.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R. "Encaje constitucional de la administración metropolitana". *Documentación administrativa*. Nº 182, abril/junio 1979, España.

GUILLÉN LÓPEZ, T. *Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*. El Colegio de la Frontera Norte-Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

IBARRA ROBLES, J. L. *Las áreas metropolitanas en el modelo autonómico*. Oñati, Zarautz, 1982.

Jalisco, legado de tradición y riqueza legislativa. Tomos del 1 al 9. Congreso del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1994.

LLISET BORRELL, F. *Manual de Derecho local*. Publicaciones Abella, 2ª ed., Madrid, 1986.

LÓPEZ MENUDO, F. "El área metropolitana de Sevilla. Un apunte sobre su formación y tratamiento jurídico". *Revista de Derecho urbanístico*, Madrid, N° 140, octubre-diciembre 1994.

MARTÍN MATEO, R. *Entes locales complejos*. Trivium, Madrid, 1987.

"Gestión metropolitana. Bases normativas". FERRER REGALÉS, M. (Coordinador). *Planteamiento y gestión metropolitana, comarcal y municipal. Uniformidad y diversidad. Control y flexibilidad*. EUNSA, Pamplona, 1993.

"Las áreas metropolitanas". MUÑOZ MACHADO, S. (Director). *Tratado de Derecho municipal*. Civitas, Madrid, 1998.

"Perspectivas de la administración territorial española". *Revista de Derecho urbanístico*, Madrid, N° 28, mayo-junio 1972.

y ALLENDE LANDA, J. *El área metropolitana de Alicante: un reto de futuro*. Universidad de Alicante-Ayuntamiento de Alicante. Alicante, 1986.

MARTÍN PÉREZ, P. A. "Asociaciones de municipios y áreas metropolitanas". *Revista Actualidad Administrativa*, Madrid, N° 20, 13-19 mayo, 1996.

MARTÍNEZ MORALES, R. I., *Diccionario jurídico Harla*. Vol. 3 Derecho administrativo. Harla, 2ª ed., México, 1996,

MEJÍA LIRA, J. (Compilador). *Problemática y desarrollo municipal*. Plaza y Valdés-Universidad Iberoamericana, México, 1994.

MOUCHET, C. "Las competencias municipales en las áreas metropolitanas". *Crónica del V Congreso Hispano-Americano-Luso de Municipios*, vol. I, IEAL, Madrid, 1968.

MORELL OCAÑA, L. "La nueva Ley de Régimen Local". *Civitas Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, N° 9, abril-junio, 1976.

NIETO, A. "Entes territoriales y no territoriales". *Revista de Administración Pública*, Madrid, N° 64, 1971.

Nueva Enciclopedia Jurídica Seix. Tomo XVI. Editorial Francisco Seix, Barcelona, 1978.

PERDIGÓ I SOLÁ, J. "Sobre la coordinación obligatoria de la administración local". *Informe sobre el gobierno local*. Segunda parte: debate. Ministerio para las Administraciones Públicas-Fundació Carles PI i Sunyer d' Estudis Autònomic i Locals, Madrid, 1992.

PÉREZ MORENO, A. "Las áreas metropolitanas entre la esperanza y la aporía". *Revista de Derecho urbanístico*, Madrid, N° 140, octubre-diciembre, 1994.

PEREZNIETO CASTRO, L. (Compilador). *Reformas constitucionales de la renovación nacional. Hacia un nuevo derecho constitucional*. Porrúa, México, 1987.

PIREZ, P. "Para pensar los gobiernos locales en las áreas metropolitanas de América Latina". Revista *Medio Ambiente y Urbanización*, Buenos Aires, año 9, N° 35, 1992.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *IUS 2000. Jurisprudencia y tesis aisladas 1917-2000*. Disco compacto. Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 10ª versión, México, 2000.

La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación 1999. Disco compacto. Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1999.

QUINTANA ROLDÁN, C. *Derecho municipal*. Porrúa, 3ª ed. revisada y actualizada, México, 1999.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua española*. Disco compacto. Espasa Calpe, 21ª ed., Madrid, 1998.

RENDÓN HUERTA BARRERA, T. *Derecho municipal*. Porrúa, 2ª ed., México, 1998.

RIVERO YSERN, J. L. *Manual de Derecho local*. Civitas, 4ª ed., Madrid, 1999.

ROBLES MARTÍNEZ, R. *El municipio*. Porrúa, 4ª ed., México, 2000.

RODRÍGUEZ, V. *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

ROWLAND M., A. *La organización territorial de la administración y de las políticas públicas*. Documento de Trabajo Número 83. División de Administración Pública. CIDE, México, 2000.

RUBALCAVA R. M. y SCHTEINGART, M. "La división social del espacio en las grandes metrópolis mexicanas. Un estudio comparativo". Revista *El Mercado de Valores*, México, abril 2000.

SÁNCHEZ BERNAL, A. (Compilador). *La ruta del cambio institucional. Ensayos sobre desarrollo local*. Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2001.

SÁNCHEZ BRINGAS, E. *Derecho constitucional*. Porrúa, 4ª ed., México, 1999.

SOSA WAGNER, F. *Manual de Derecho local*. Aranzadi, 5ª ed., Elcano, 2000.

“Aspectos institucionales de la gestión metropolitana”. FERRER REGALÉS, M. (Coordinador). *Planteamiento y gestión metropolitana, comarcal y municipal. Uniformidad y diversidad. Control y flexibilidad*. EUNSA, Pamplona, 1993.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Autoridades intermedias prohibidas por el artículo 115 constitucional*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.

TENA RAMÍREZ, F. *Derecho constitucional mexicano*. Porrúa, 17ª ed., México, 1980.

UGARTE CORTÉS, J. *La reforma municipal y Elementos para una teoría constitucional del municipio*. Porrúa, México, 1985.

UNIKEL SPECTOR, L. “La dinámica de crecimiento en la Ciudad de México”. *Revista El Mercado de Valores*, México, abril 2000.

VALLARTA PLATA, J. G. *El municipio en la redefinición del sistema federal mexicano*. Instituto Jalisciense de Investigaciones Sociales, A.C., Guadalajara, 1994.

Sitios web consultados:

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN. *Diario de los Debates*. Sesión celebrada el día 23 de diciembre de 1975.

<http://www.cddhcu.gob.mx/servddd/debates/ddindex.htm>

Diario de los Debates. Sesión celebrada el día 17 de junio de 1999.

<http://www.cddhcu.gob.mx/servddd/debates/2pe2ano/d17jun99.htm#ARTICULO115>
CONSTITUCIONAL

Gaceta Parlamentaria. Año II, número 286, martes 15 de junio de 1999.

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/1999/jun/990615.html>

Legislación federal vigente.

<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo>

INEGI. *Sistema Municipal de Bases de Datos*.

<http://www.inegi.gob.mx>

“Población total, urbana y rural y densidad de la población según Entidad Federativa, 2000”. *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados básicos por Entidad Federativa. Bases de datos y tabulados de la muestra censal, México 2001*.

<http://www.inegi.gob.mx/estadistica/espanol/sociodem/fsociodemografia.html>

y SEMARNAP. “Las ciudades con más población, 1990 y 1995” en *Estadísticas del medio ambiente, 1997*.

<http://www.inegi.gob.mx/estadistica/espanol/sociodem/fsociodemografia.html>

SEMARNAP. *Informe estadístico del medio ambiente.*

<http://www.semarnap.gob.mx/naturaleza/estadistica-am/informe/acrobat/capitulo3-2.pdf>

UNFPA. "Urbanización y Migración". *Cuestiones de Población. Juego de documentos informativos 2001.*

<http://www.unfpa.org/modules/briefkit/espanol/07.htm>

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE JALISCO. CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO. *Legislación del Estado de Jalisco.*

<http://www.jalisco.gob.mx/plegisla/CONGRESO/hley.html>

SENADO DE LA REPÚBLICA. *Versión estenográfica.* Sesión celebrada el día 24 de junio de 1999.

<http://www.senado.gob.mx/biblioteca>

Servitesis

OTRA OPCION PARA SU TESIS

3615-1861

AV. MEXICO 2210

(CASI ESQUINA CON AMERICAS)