

## CAPÍTULO V

# EL MUNICIPIO

Como ya lo hacía la Constitución Mexicana de 1857, el Constituyente de 1917 consagró el sistema federal como forma del Estado mexicano, pero adicionalmente constitucionalizó al municipio, estableciendo una serie de bases relativas a este nivel de gobierno en el artículo 115 de la norma fundamental. Sin embargo, las tendencias centralizadoras del sistema federal mexicano desarrolladas durante prácticamente todo el siglo xx hicieron que los niveles estatal y municipal de gobierno no tuvieran en realidad un peso institucional importante. El gobierno federal tendió a concentrar un gran cúmulo de facultades y poderes respecto de las entidades federativas. De manera análoga, los gobiernos de las entidades federativas tendieron a absorber poderes y facultades diversas, en detrimento del nivel municipal, reproduciendo hacia abajo el patrón que sufrían hacia arriba.

No obstante, a partir de mediados de la década de los setenta del siglo xx, comenzaron a darse una serie de reformas que tendieron a introducir una cierta descentralización en el esquema federal mexicano. Así, por ejemplo, con la reforma constitucional del 6 de febrero de 1976 se estableció la concurrencia entre federación, estados y municipios en materia de asentamientos humanos, lo cual permitió que

los gobiernos locales y los ayuntamientos tomaran algunas decisiones importantes en relación con la planeación y desarrollo urbano en sus respectivos ámbitos territoriales. Pero la reforma que marcó un parateguas en el desarrollo del sistema federal mexicano fue la llamada reforma municipal del 3 de febrero de 1983, la cual modificó de fondo el artículo 115 constitucional, a efecto de dotar al municipio de una base jurídica que permitiera su desarrollo pleno. Con dicha reforma se establecieron garantías, criterios y límites para la supresión y desaparición de ayuntamientos, así como para la revocación de munícipes; se dejó clara la autonomía jurídica de los ayuntamientos; se enumeraron los servicios y funciones públicas que son de la competencia exclusiva de los ayuntamientos, dejando abierta la posibilidad de que el gobierno del estado colabore cuando se considere necesario;<sup>1</sup> se consagró la hacienda municipal al enumerarse las fuentes de ingresos que les corresponden a los municipios;<sup>2</sup> se permitió la coordinación y asociación de municipios; se reguló ampliamente la representación proporcional en los ayuntamientos, y se establecieron reglas sobre las relaciones laborales de los ayuntamientos con sus trabajadores.<sup>3</sup>

Posteriormente —siguiendo la misma línea de fortalecimiento municipal de la reforma de 1983—, en 1999 se dio otra reforma al artículo 115, con la cual se reconoció al municipio como ámbito de gobierno;<sup>4</sup> se hicieron varias precisiones sobre el alcance de la autonomía jurídica y las leyes estatales relativas a cuestiones municipales;<sup>5</sup> se

<sup>1</sup> Agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, pero se estableció que dichos servicios podrían proporcionarse con el concurso del gobierno estatal, en el caso de que ello fuera necesario y así lo establecieran las leyes respectivas.

<sup>2</sup> Se enumeró como las fuentes de ingresos municipales: las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

<sup>3</sup> Salvador Valencia Carmona, “Constitución, Municipio y Reforma”, en *El municipio en México y en el mundo*, México, UNAM, 2005, p. 529.

<sup>4</sup> Antes de la reforma de 1999, el texto del 115 establecía que los municipios serían “administrados” por un ayuntamiento; con la reforma referida, se estableció que los municipios serán “gobernados” por un ayuntamiento.

<sup>5</sup> La reforma de 1999 añadió el siguiente párrafo a la fracción II del artículo 115 constitucional: “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

establecieron reglas más flexibles para la asociación de municipios;<sup>6</sup> se adicionaron otros servicios y funciones públicas que son de competencia exclusiva de los ayuntamientos,<sup>7</sup> y se reformularon las reglas sobre la intervención de los ayuntamientos en el desarrollo urbano, ecología y planeación regional.<sup>8</sup>

Cabe aclarar que, si bien estos dos paquetes de reformas se identificaron en su momento con el nivel municipal de gobierno, en realidad sentaron las bases para dar una nueva configuración al esquema de relaciones intergubernamentales del sistema federal mexicano. Esto es así, en razón de que con dichas reformas se abrió la posibilidad de que los diferentes niveles de gobierno puedan suscribir una variedad de convenios para coordinar la acción pública, transferir competencias de un nivel a otro, o bien, colaborar en el ejercicio de alguna competencia.<sup>9</sup>

Los convenios referidos han ido cobrando mayor importancia en la práctica real del federalismo mexicano y han permitido flexibilizar en

---

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”. Y después, en cinco incisos, estableció cinco bases que definen el objeto de las leyes que en materia municipal deben expedir las legislaturas de las entidades federativas.

<sup>6</sup> La reforma de 1983 simplemente había establecido que los municipios de un mismo estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrían coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan. Por su parte, la reforma de 1999 al 115 estableció en este aspecto: “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 a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien, se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio”.

<sup>7</sup> Tratamiento y disposición de aguas residuales; recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; equipamiento de calles, parques y jardines; y policía preventiva municipal.

<sup>8</sup> S. Valencia Carmona, *op. cit.*, p. 529.

<sup>9</sup> Debemos mencionar que a pesar de estas reformas, todavía falta mucho por hacer en este sentido, para que el objetivo de fortalecer política, financiera y administrativamente al municipio se convierta en una realidad. Para un análisis prospectivo y propositivo acerca de la problemática municipal puede consultarse *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, México, Senado de la República/IGLOM/Comisión de Desarrollo Municipal, 2007.

alguna medida la distribución formal de competencias que, según la formulación del artículo 124 constitucional (competencias residuales a favor de las entidades federativas), es bastante rígida. Sin embargo, a pesar de su relevancia son muy pocos los esfuerzos que desde la doctrina se han realizado para tratar de clasificar y racionalizar de alguna forma este denso aspecto “convencional” del sistema federal mexicano.

Al hablar de los municipios de México no podríamos dejar de hacer alusión a una temática que ha ido creciendo en importancia en nuestro país: el fenómeno metropolitano. En efecto, una de las características principales de la evolución urbana en las últimas décadas es la que se refiere a la formación de grandes metrópolis o “ciudades región”.

Según datos del Consejo Nacional de Población, para 2010 había en México 59 zonas metropolitanas (tres más que las identificadas en 2005). Además, la población que residía en ellas ascendía a 63.8 millones de personas, lo que representaba 56.8 por ciento de la población nacional. De dichas zonas metropolitanas, 11 sobrepasaban el millón de habitantes (dos más que en 2005).<sup>10</sup> La perspectiva es que para las próximas décadas estos números se incrementarán significativamente en nuestro país.

Esta situación y perspectiva de evolución genera una problemática de gran complejidad que tiene muchas aristas. Una de ellas, deriva del desfase que existe entre la realidad geográfica y espacial de las zonas metropolitanas y las estructuras normativas y de gobierno creadas para ordenarlas. En pocas palabras, este desfase puede explicarse así: las zonas metropolitanas desbordan los límites de los municipios y se da un fenómeno de administración fragmentada entre varios gobiernos locales, en donde además no existen medios de coordinación adecuados y eficaces. Asimismo, la problemática se agrava aún más cuando las metrópolis se extienden sobre municipios de distintas entidades federativas.

Por otra parte, es preciso reconocer que los problemas de gobernabilidad metropolitana se dan sobre todo cuando existen problemas

<sup>10</sup> Conapo, *Delimitación de las zonas metropolitanas en México*, 2010. Disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion\\_zonas\\_metropolitanas\\_2010\\_Capitulos\\_I\\_a\\_IV](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_zonas_metropolitanas_2010_Capitulos_I_a_IV)

comunes que no reconocen límites politicoadministrativos, como los siguientes:

- a. Explotación de fuentes escasas de agua potable e importación de agua de cuencas externas, distribuida por múltiples organismos locales.
- b. Evacuación de aguas negras, con amplio impacto regional y ambiental, que requiere sistemas interconectados.
- c. Recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos y peligrosos, así como localización, manejo y gestión de rellenos sanitarios o de otros medios alternativos.
- d. Prevención y control de la contaminación ambiental.
- e. Diseño, inversión, mantenimiento, regulación y gestión de vialidades continuas, metropolitanas y regionales.
- f. Atención normativa e institucional del transporte entre unidades politicoadministrativas distintas; educación, salud y recreación de una población con movilidad itinerante entre los municipios metropolitanos para encontrar empleo, desarrollar actividades informales y obtener servicios.
- g. Lucha contra la pobreza o la delincuencia, cuya movilidad territorial no corresponde a los límites de las partes de la metrópoli.
- h. Creación de zonas habitacionales con impacto sobre la metrópoli en su conjunto.
- i. Impactos en el mercado inmobiliario de una entidad ocasionados por inversiones en otra.
- j. Normatividad distinta entre entidades contiguas para trámites administrativos.<sup>11</sup>

Analizando esta lista, puede entenderse las dificultades derivadas de la existencia de muchos órganos municipales, con escasa coordinación, con recursos desiguales, que de manera fragmentada tratan de atender problemas como los arriba mencionados.

La normativa relativa a la coordinación metropolitana contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como

<sup>11</sup> Raúl Vera Aguilar, “Desafíos para gobernar las zonas metropolitanas”, *Compromiso metropolitano*, año 1, núm. 1, Gobierno del Estado de México, 2006, p. 41.

en diversas leyes son insuficientes para atender de manera eficaz la problemática metropolitana tal y como se ha descrito.

El régimen constitucional actual de las zonas metropolitanas está basado en la lógica de las conurbaciones (artículo 115-VI constitucional), misma que data de la reforma de 1983 a nuestra norma fundamental.<sup>12</sup> A su vez, la conceptualización del tema de conurbaciones que se encuentra en la Constitución se basó en el esquema de la Ley General de Asentamientos Humanos expedida en 1976.<sup>13</sup>

La fracción VI del artículo 115 constitucional dispone lo siguiente:

115-VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Esa misma lógica se plasmaba en el artículo 122, base V, inciso G, en lo que se refería al Distrito Federal, antes de la reforma del 29 de enero de 2016, según se desprende del texto respectivo:

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

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

<sup>12</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983.

<sup>13</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1976.

A través de las comisiones se establecerán:

- a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;
- b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y
- c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

Ahora bien, puede afirmarse que el régimen constitucional vigente en esta materia acusa límites importantes e incluso puede decirse que ha sido rebasado por la realidad. Esto es así por diversas razones:

- a) Las conurbaciones (con contigüidad geográfica y demográfica) son sólo un tipo de fenómeno metropolitano, pero hay otros.
- b) El régimen de conurbación fue concebido como excepción y hoy es más bien la regla.
- c) Los acuerdos de las comisiones de conurbación no tienen carácter vinculatorio. Se les ve como órganos consultivos, sin autoridad ni capacidad de conducción real. No hay órganos con capacidad decisoria y ejecutiva en materia de planeación y coordinación metropolitana.
- d) No hay agendas metropolitanas consensadas y compartidas. Las decisiones se toman de manera aislada y fragmentada.
- e) No hay una verdadera planeación ni ejecución metropolitana.
- f) Hay grandes diferencias de normatividad urbana entre municipios y estados relativas al manejo y definición en temas como prestación conjunta y coordinada de servicios públicos en la metrópoli.

Por lo anterior, resulta evidente la necesidad de diseñar un modelo que permita una nueva gobernabilidad metropolitana.

Ya hemos aludido a una serie de comisiones metropolitanas para el manejo de diversos temas en el Valle de México.<sup>14</sup> Por otro lado, se encuentran algunas propuestas de crear nuevas formas de gobierno para zonas metropolitanas, mismas que suscitan la interrogante de si ello implicaría la creación de un cuarto nivel de gobierno en el sistema federal mexicano.

Por ejemplo, está la propuesta del entonces senador Demetrio Sodi de la Tijera,<sup>15</sup> de crear un parlamento metropolitano, con miembros de los ayuntamientos; que tenga también un consejo ejecutivo metropolitano, integrado con los presidentes municipales y que su jefe sea rotativo. Esta propuesta contempla además un procedimiento de declaratoria de zona metropolitana, distinto si se trata de zonas metropolitanas dentro de un solo estado o si son integradas por municipios de diversos estados. A su vez, esto obligaría a revisar la prohibición del artículo 115 constitucional de que haya autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del estado.

Es preciso profundizar en el estudio de éstas y otras iniciativas que ya existen en México, así como dirigir la mirada al derecho comparado para tratar de diseñar el modelo de gobierno metropolitano que mejor convenga a las características del sistema federal mexicano. Como ha señalado el arquitecto Francisco Covarrubias, las zonas metropolitanas deben ser vistas como objetos estratégicos de acción pública.<sup>16</sup> Tener instituciones y normas adecuadas para el gobierno de las zonas metropolitanas significa proporcionar mejor calidad de vida a las personas que viven en ellas y significa también generar una plataforma desde la cual la sociedad y el gobierno puedan impulsar políticas de desarrollo social y crecimiento económico.

Concluyo esta sección con una idea sugerida por el conferencista magistral que abrió los trabajos de la jornada sobre federalismo del V Congreso Nacional de Derecho Constitucional,<sup>17</sup> me refiero al presidente del Forum of Federations, Rupak Chattopadhyay, a quien le

<sup>14</sup> *Vid supra*, sección III del presente trabajo.

<sup>15</sup> Iniciativa del 8 de septiembre de 2005 en el Senado de la República.

<sup>16</sup> Francisco Covarrubias, "Prospectiva del sistema urbano nacional", *El mercado de valores*, año LX, núm. 3, marzo, 2000, pp. 3-21.

<sup>17</sup> Realizado en la UNAM, entre el 7 y el 13 de octubre de 2012.



pedimos que hablara sobre tendencias de evolución de los sistemas federales. En su exposición centró sus reflexiones en el tema de las zonas metropolitanas. Y no es que se haya confundido o no nos haya entendido, sino que en su enfoque acerca de las zonas metropolitanas se concentran todos los temas y los retos del diseño normativo e institucional de los estados federales: distribución de competencias, concurrencia, coordinación, facultades compartidas, órganos de encuentro entre autoridades de distintos niveles, cooperación, mecanismos de resolución de conflictos, planeación, toma de decisiones y financiamientos conjuntos de servicios y funciones públicas.

Considero que concentrar nuestra atención en el tema metropolitano es importante en el México actual, no sólo por el hecho de que en la actualidad la mayor parte de la población de nuestro país vive en zonas metropolitanas; no nada más porque este tipo de zonas haya crecido exponencialmente en las últimas décadas, existiendo en la actualidad 59 a lo largo de la República, y no nada más porque las zonas metropolitanas aportan más de 75 por ciento del producto interno bruto.

Como afirmó Chattopadhyay, actualmente en muchos países las zonas metropolitanas tienen aspectos positivos y negativos. En lo positivo, son fuente de prosperidad, innovación, oportunidades, economías de escala, infraestructura para generar tecnología, conocimiento y para incrementar la productividad. En lo negativo, son espacios en los que se genera y reproduce la pobreza, la degradación ecológica, la inseguridad y la violencia.

Lo anterior lo vinculo con otros temas que han sido objeto de sendos seminarios internacionales que ha realizado la UNAM en los últimos años, en temas de seguridad, drogas y energía. Además porque considero que el diseño de modelos adecuados y funcionales de gobernanza metropolitana puede contribuir a desarrollar políticas eficaces para atender y resolver problemas de inseguridad, drogas y energía, entre muchos otros que aquejan al país.

Por ejemplo, el enfoque metropolitano puede ser la clave para el desarrollo de fuentes de energía no renovables, para el desarrollo de políticas de ahorro de energía y de políticas energéticas que no degraden el medio ambiente y no dañen la calidad de vida de las comunidades; el

enfoque metropolitano puede también ser la clave en el despliegue de las políticas requeridas para combatir la inseguridad, en su lado preventivo y en su aspecto persecutorio y sancionador. Este mismo enfoque puede ser la clave para la recuperación del espacio público, así como para reconstruir el tejido social y con ello contribuir a reducir los niveles de violencia que afectan a tantas partes del país.

El punto de partida es revisar el marco normativo e institucional de gobierno metropolitano en el contexto más general de nuestro sistema federal, marco normativo que, como ya se ha dicho, simplemente no está funcionando.

