



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

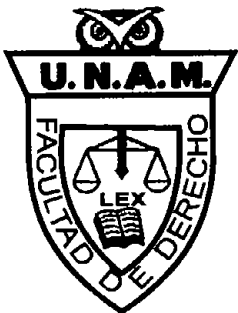
**“LAS ÁREAS METROPOLITANAS COMO OBJETO DE
REGULACIÓN EN EL AMBITO CONSTITUCIONAL DE
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EL CASO DEL
DISTRITO FEDERAL”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

FERNANDO SOLER AGUILAR



MÉXICO, D. F.

2005

m 345297



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL


Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: FERNANDO SOLER
ACUÑA

FECHA: 08 DE JUNIO DE 2006

FIRMA: 



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO.**

Cd. Universitaria, D. F., marzo 8 de 2005.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **SOLER AGUILAR FERNANDO**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"LAS ÁREAS METROPOLITANAS COMO OBJETO DE REGULACIÓN EN EL ÁMBITO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL"**

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual califica a la Secretaría General de la Facultad".

Ate: **me**
"POR MI RAZA Y ELAR AL ESPIRITU"

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria
Delegación Coyoacán, 04510 México, D. F. Fax (52-55) 5665-2193

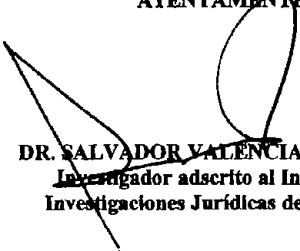
DR. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
PRESENTE

Con toda atención le informo a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **“LAS ÁREAS METROPOLITANAS COMO OBJETO DE REGULACIÓN EN EL ÁMBITO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL.”**, elaborada por el alumno **SOLER AGUILAR FERNANDO**.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de exámenes profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida

POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU
Cd. Universitaria, D.F., 16 de diciembre de 2004
ATENTAMENTE



DR. SALVADOR VALENCIA CARMONA
Investigador adscrito al Instituto de
Investigaciones Jurídicas de la UNAM

A mi mamá y a mi papá:

Seres humanos Invaluables que constituyen el más digno ejemplo de trabajo y superación.

A mi hermana y mi hermano:

Ya que a pesar de las brechas, lo que nos une es aun más fuerte.

A mis abuelos, tías, tíos, primas y primos:

Por todo el cariño y atenciones recibidas, ustedes también son muy importantes.

A Eduardo Antonio, Luis Enrique, Román y Alejandro:

Por estar conmigo y ser parte fundamental de mi vida a pesar de la ubicación geográfica y del tiempo.

A Karla Sofía:

Por haberme adoptado y no olvidarte de mí, solo puedo decir: gracias.

A mis "amigas" y "amigos".

Por su enorme contribución a la definición del concepto.

A todas las personas que en algún momento de la vida han estado a mi lado...

A mis maestras y maestros.

A la Universidad Nacional Autónoma de México,
la Facultad de Derecho,
el Instituto de Investigaciones Jurídicas,
el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial,
el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial,
el Centro de Estudios Internacionales de la Propiedad Industrial.

A la nación mexicana y a la nación francesa.

Con todo el agradecimiento del mundo por el apoyo
y la confianza que han depositado en mí. Sin
ustedes nada de esto hubiera sido posible.

LAS ÁREAS METROPOLITANAS COMO OBJETO DE REGULACIÓN EN EL ÁMBITO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL

ÍNDICE	I
INTRODUCCIÓN	V
CAPÍTULO PRIMERO.	
EL ÁREA METROPOLITANA COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA.	1
1.1. CONCEPTO DE ÁREA METROPOLITANA.	3
1.1.1. Metrópoli.	3
1.1.2. Ámbito metropolitano.	4
1.1.3. Área metropolitana.	5
1.1.3.1. Teoría descriptiva.	5
1.1.3.2. Teoría consecuencial.	7
1.1.3.3. Teoría demográfica.	8
1.2. MODELOS DE ORGANIZACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA.	11
1.2.1. Teoría francesa.	11
1.2.1.1. Modelo unitario.	16
1.2.1.2. Modelo asociativo.	19
1.2.2. Teoría anglosajona.	21
1.2.2.1. Modelo unitario.	22
1.2.2.2. Modelo asociativo.	23
1.2.2.3. Modelo mixto.	24
CAPÍTULO SEGUNDO.	
EL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.	26
2.1. ORIGEN Y EXPANSIÓN.	26
2.1.1. Formación y crecimiento de la Ciudad Central, 1900-1930.	30
2.1.2. Bases para el crecimiento metropolitano, 1930-1950	31
2.1.3. Proceso metropolitano, 1950-1970.	32
2.1.4. Transición demográfica, 1970-2000.	34
2.2. DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.	42
2.2.1. Asentamientos humanos.	44
2.2.2. Abastecimiento de agua.	46
2.2.3. Contaminación ambiental.	48
2.2.4. Obras viales.	51
2.2.5. Transporte.	53
2.2.6. Seguridad Pública.	55

CAPÍTULO TERCERO.	
EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	57
3.1. PRIMER PERIODO: GOBERNADOR Y AYUNTAMIENTO EN EL DISTRITO FEDERAL.	57
3.1.1. Creación del Distrito Federal.	57
3.1.2. Régimen centralista.	58
3.1.3. Instauración del modelo municipal.	59
3.1.4. Cambios constantes.	61
3.1.5. De vuelta al régimen federal.	63
3.1.6. Ayuntamiento y Gubernatura en el Distrito Federal.	65
3.1.7. El Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal.	68
3.1.8. El Ayuntamiento como elemento de conflicto.	70
3.1.9. El Distrito Federal y los territorios federales.	73
3.2. SEGUNDO PERIODO: EL DISTRITO FEDERAL COMO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO.	75
3.2.1. Supresión municipal.	75
3.2.2. Creación del Departamento del Distrito Federal.	79
3.2.3. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal.	84
3.2.4. Un nuevo régimen constitucional para el Distrito Federal.	86
3.3. TERCER PERIODO: EL DISTRITO FEDERAL COMO GOBIERNO AUTÓNOMO.	89
3.3.1. La reforma constitucional de 1996.	89
3.3.1.1. Congreso de la Unión.	93
3.3.1.2. Presidente de la República.	93
3.3.1.3. Asamblea Legislativa.	94
3.3.1.4. Jefe de Gobierno del Distrito Federal.	96
3.3.2. Las delegaciones.	101
CAPÍTULO CUARTO	
RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE COORDINACIÓN METROPOLITANA.	109
4.1. ÁMBITO CONSTITUCIONAL DE ATRIBUCIONES EN MATERIA METROPOLITANA.	110
4.1.1. Municipios conurbados.	110
4.1.1.1. Reforma constitucional de 1976.	113
4.1.1.2. Reforma constitucional de 1983.	118
4.1.1.3. Reforma constitucional de 1999.	124

4.1.2.	Estado de México.	128
4.1.3.	Distrito Federal.	136
4.2.	LAS COMISIONES METROPOLITANAS.	144
4.2.1.	Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI).	149
4.2.2.	Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.	151
4.2.3.	Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM).	155
4.2.4.	Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH).	158
4.2.5.	Comisión Ambiental Metropolitana.	160
4.2.6.	Comisión Metropolitana de Protección Civil.	164
4.2.7.	Coordinación General de Asuntos Metropolitanos.	166
4.2.8.	Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana.	166
4.2.9.	Coordinación General de Programas Delegacionales y Metropolitanos.	168
4.2.10.	Fondo de Obras y Servicios Metropolitanos.	168
CAPÍTULO QUINTO		
ANTECEDENTES HISTÓRICO-LEGISLATIVOS DE ÓRGANOS DE GESTIÓN METROPOLITANA EN MÉXICO.		170
5.1.	LA GESTIÓN METROPOLITANA EN EL AYUNTAMIENTO DE MÉXICO.	170
5.1.1.	La noción de policía urbana.	170
5.1.2.	El contexto político y discursivo del porfiriato.	172
5.1.3.	La ciudad como problema de gobierno.	174
5.1.4.	El ayuntamiento y el servicio de tranvías.	176
5.1.5.	El ayuntamiento y el alumbrado público.	178
5.2.	LA GESTIÓN METROPOLITANA EN EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.	179
5.2.1.	La regulación de la "mancha urbana".	179
5.2.2.	La Zona Conurbada de la Ciudad de México.	189
5.2.3.	Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.	193
5.2.4.	Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.	198
CAPÍTULO SEXTO		
MODELO DE ORGANIZACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.		209
6.1.	RÉGIMEN JURÍDICO PARA EL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.	209
6.1.1.	Justificación.	209
6.1.2.	Fundamento constitucional.	214

6.1.3.	Ordenamiento reglamentario.	214
6.1.4.	Solución de controversias.	219
6.2.	PROYECTO DE ÁREA METROPOLITANA PARA LA CIUDAD DE MÉXICO.	220
6.2.1.	Competencia.	220
6.2.2.	Ordenación urbanística.	228
6.2.3.	Asistencia jurídica, económica y técnica.	229
6.2.4.	Gestión metropolitana.	229
6.2.5.	Servicios Hidráulicos.	230
6.2.6.	Tratamiento de residuos sólidos.	231
6.2.7.	Transporte público.	231
6.2.8.	Red vial.	233
6.2.9.	Incendios.	233
6.2.10.	Abasto.	233
6.2.11.	Seguridad Pública.	234
6.2.12.	Otros servicios.	234
6.2.13.	Creación, modificación y extinción.	234
CONCLUSIONES.		237
APÉNDICE		239
GLOSARIO.		248
BIBLIOGRAFÍA.		262
HEMEROGRAFÍA		266

INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo ha tenido como objeto determinar si es posible la inclusión de la figura jurídica del área metropolitana, existente en diversos sistemas jurídicos del orbe, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, elegimos como objeto de estudio el Distrito Federal y su área conurbada en virtud de que la Ciudad de México constituye a nivel mundial uno de los espacios geográficos con mayor número de población, y el más urbanizado de nuestro país. Lo que a su vez genera una problemática social, económica y política que demanda atención jurídica concreta.

Bajo esta premisa, en el primer capítulo se expone la figura jurídica del área metropolitana, los elementos que la integran y los modelos de organización que de la misma se han adoptado en diversos países de los continentes europeo y americano.

En el segundo capítulo, exponemos el origen y expansión del Área Metropolitana de la Ciudad de México, así como un diagnóstico de la problemática que la aqueja en la actualidad.

Una vez establecido que la problemática generada en el Distrito Federal por su proceso de conurbación es semejante a la que ha dado origen a la institucionalización de las áreas metropolitanas en diversos países, procedimos en el tercer capítulo a la revisión del régimen jurídico del Distrito Federal, para advertir las bases y el contexto legal en el que se originó el sistema de coordinación metropolitana vigente, mismo que fue sujeto de análisis en nuestro cuarto capítulo.

Sin embargo, al llevar a cabo lo anterior, advertimos que a pesar de los esfuerzos legislativos en la materia, el texto constitucional y los diversos convenios basados en el mismo no han logrado dar respuesta efectiva a la problemática expuesta. Lo que nos llevó, en el quinto capítulo, a realizar una investigación más exhaustiva al respecto, misma que arrojó como resultado el hecho de que los conflictos derivados de la metropolización de la Ciudad de México ha sido enfrentada en forma más efectiva a través de la

Instauración de organismos encargados de una tarea específica, bien sea una obra de Infraestructura urbana o la prestación de un servicio público a nivel Inter-urbano.

Así exponemos en el capítulo sexto, lineamientos generales de un modelo de organización para el Área Metropolitana de la Ciudad de México, cuya institucionalización sería posible una vez sentada la base constitucional respectiva.

LAS AREAS METROPOLITANAS COMO OBJETO DE REGULACION EN EL AMBITO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL

CAPITULO PRIMERO.

EL ÁREA METROPOLITANA COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA.

El tema que se aborda mediante el presente estudio es digno de análisis porque busca establecer los lineamientos básicos a seguir para la regulación de un fenómeno social que demanda atención jurídica inmediata en virtud de la problemática que vive la población concentrada en las grandes áreas metropolitanas de nuestro país.¹ Efectivamente, el ciudadano común es quien día a día sufre las consecuencias del deficiente marco jurídico del ámbito metropolitano en que el que se desenvuelve, lo cual se traduce fundamentalmente en la Inadecuada ordenación urbanística del territorio y la Incapacidad de los gobiernos locales para prestar los servicios públicos a que están obligados.

Es indispensable partir de la premisa de que a principios de siglo estamos viviendo una serie de cambios a escala internacional por el avance de los medios de comunicación, que de forma inevitable se traducen en un replanteamiento del gobierno local. En este sentido es donde precisamente, de unos años a la fecha, se ha hecho evidente la necesidad de establecer una dinámica supra-territorial que obedece a la conexión directa entre la producción local y los mercados mundiales y entre los espacios locales y las políticas públicas.²

La cuestión regional ha dejado de ser un elemento accesorio de las políticas y prácticas de intervención territorial del Estado, para convertirse en algo mucho más complejo, a decir de César Castillo, es "el referente básico sobre el cual se transita hacia un nuevo orden en la sociedad",³ mismo que se caracteriza por los propósitos de democratizar las sociedades, de hacer más flexible y eficiente el manejo de los recursos y las políticas públicas, y de

¹ Cuyos exponentes principales son: La Ciudad de México, Guadalajara, Ciudad Juárez y Monterrey.

² Castillo A., César R. "Áreas metropolitanas en Colombia" en *Estatutos Jurídicos de las Capitales y Áreas Metropolitanas*. Universidad Externado de Colombia, Colombia, 1991, pp. 78.

³ Loc. cit.

crear las nuevas condiciones para que sea la libre acción de las fuerzas del mercado la que promueva y estimule el crecimiento económico, cuestiones que desde un punto de vista objetivo deben ser tomadas en consideración por nuestros legisladores para futuras reformas constitucionales.

Por lo tanto, no hay que ignorar el proceso que se describe, sino actuar en consecuencia con la finalidad de sentar bases jurídicas sólidas que posibiliten la convivencia armónica entre los gobernados. Principalmente, cuando los mismos habitan en el espacio territorial más conflictivo de nuestro país: el Área Metropolitana de la Ciudad de México.⁴

Ahora bien, debemos tomar en cuenta que en los últimos años, la intervención estatal en el nivel local se ha expresado a través de una progresiva transferencia, delegación o devolución de responsabilidades y recursos de la nación a los municipios que, bajo la forma de descentralización administrativa y fiscal, tiende a privilegiar la gestión de los programas sobre los planes, como una alternativa para hacer mucho más eficiente el propósito estatal de darle un tratamiento territorialmente localizado, y político-socialmente individualizado a los problemas, que como la prestación de servicios públicos, la dotación de Infraestructura, o la provisión de ciertos bienes de consumo; despierta la reacción social o desata la acción de ciudadanos y comunidades.⁵

Sin duda la creación Institucionalizada de áreas metropolitanas como Instancias supra-territoriales (por Integración de unidades jurídico-administrativas), dotadas de responsabilidades y recursos propios, está apareciendo en el ámbito internacional como condición para identificar y articular las prioridades de la gestión pública de los distintos niveles de gobierno, con los intereses y exigencias de las comunidades, de la iniciativa privada y de las fuerzas del mercado.⁶

⁴ Objeto de estudio sobre el cual se concentra nuestro análisis en virtud del carácter de preeminencia que aun guarda en relación con el resto de las áreas metropolitanas de México.

⁵ Un interesante estudio al respecto es el del maestro José Antonio Rosique Cañas denominado *Centralismo y desconcentración en el desarrollo urbano en México: retrospectiva y prospectiva al siglo XXI*. Universidad Autónoma Metropolitana, 1999.

⁶ Castillo A., César R., op. cit., p. 80.

Al tener en cuenta las nuevas tendencias y realidades de los países latinoamericanos, enmarcados en el desarrollo alrededor de la internacionalización y hacia un nuevo orden territorial, el papel del Estado Mexicano deberá ser de árbitro entre los intereses locales e internacionales, en la búsqueda del acoplamiento de las economías nacionales a las economías transnacionales; donde en los grandes y crecientes desarrollos agrícolas, financieros, industriales, agroindustriales y posindustriales, se refleje una nueva mentalidad, que busque la institucionalización de lo local y lo comunitario, es decir, la construcción de un nuevo Estado con una estructura democrática y eficiente.⁷

1.1. CONCEPTO DE ÁREA METROPOLITANA.

Así, pues para iniciar nuestro estudio es indispensable partir del supuesto de que el concepto de área metropolitana ha sido objeto de varias definiciones sin existir hasta el día de hoy un consenso general entre los teóricos para definirlo, por lo cual procederemos en primer lugar a la revisión de dos conceptos relacionados, a saber:

1.1.1. Metrópoli.

La expresión *área metropolitana* se deriva de la palabra *metrópoli* que etimológicamente viene del griego *metér*, madre y *polis*, ciudad; es decir, ciudad principal, cabeza de provincia o estado.⁸ Por lo tanto, podemos afirmar que *metrópolis* indica una vasta influencia que se extiende más allá de la ciudad, que lleva implícito el sentido de control y dominación en el centro y la idea de la dependencia de la periferia.

Emrys Jones⁹, caracteriza la *metrópoli* por la centralización del poder, la acumulación de la riqueza, la concentración de las comunicaciones, la congestión y la atracción de una élite.

⁷ Relacionado con este tema tenemos la obra de Jordi Borja y Manuel Castells elaborada en colaboración con Mireia Bellil y Chris Benner *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la Información*. United Nations for Human Settlements (Habitat). Edición española. Taurus. Pensamiento, 1997. Primera edición en México, 2000.

⁸ Tarsicio Herrera Z., y Julio Pimentel A. *Etimología Grecolatina del Español*. 24ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1997, p. 103.

Además, establece la distinción de metrópoli con la idea original de ciudad a la que, a diferencia de la anterior, describe como una "imponente masa de edificios y calles, que constituye hogar de multitudes de personas y el escenario de su miríada de actividades".¹⁰ Asimismo, sostiene que la aglomeración de gente bajo esta forma es lo que por regla general denominamos *urbanización* que también significa cambios sociales, la diferenciación de trabajo, el aumento de la complejidad social y la centralización del control.

Jaime Orlando Santofimio¹¹ liga el concepto de *metrópoli*, en estricto sentido, a fenómenos humanos, por lo tanto, considera que la misma se caracteriza por su contenido social, político y económico. Así, en la medida en que la metrópoli emana del devenir de las relaciones humanas conurbanizadas genera, desde el punto de vista del poder político, evidentes necesidades de orden, de reglas de conducta especiales, de previsiones jurídicas concretas, de normas administrativas congruentes y eficaces en el acercamiento del Estado al ciudadano.¹²

1.1.2. *Ámbito Metropolitano.*

El área metropolitana tiene una vertiente denominada: el ámbito metropolitano, mismo que no constituye un fenómeno jurídico en sí, sino que se trata de una realidad social, política, económica y urbana, que resulta consubstancial a los presupuestos de la planeación, ya que es con la identificación de necesidades, de servicios plurimunicipales y del interés del conglomerado en su conjunto como puede delimitarse un concepto de lo que forma parte del ámbito metropolitano y a su vez, del área metropolitana. Así, la planeación conceptualiza, diagnostica y delimita lo metropolitano, para de ella desprender

⁹ En su obra *Metropolis. Las grandes ciudades del mundo*. Allanza Editorial, Madrid. 1990, p. 45. Título original: *Metropolis. The World's great cities*. Oxford University Press. Tr. Juan García Morán Escobedo.

¹⁰ *Ibid.*, p. 47.

¹¹ Santofimio, Jaime Orlando, "Aspectos jurídicos de la planeación y los servicios de las áreas metropolitanas colombianas", en *Estatutos Jurídicos de las Capitales y Áreas Metropolitanas*, op. cit., p. 153.

¹² Sobre el particular el autor nos remite a la obra de Georges Burdeau *Tratado de ciencia política*. Tomo I, Volumen III. El poder, UNAM, México, 1984, pp. 20 y ss. Donde el autor analiza las relaciones entre el poder, la sociedad y el orden, todos referidos a lo político, a la organización de la polis.

todas las estructuras políticas y administrativas de un área o región de estas características.

En este contexto, lo metropolitano emerge de las relaciones sociales, en consecuencia, no resulta de la imposición de condiciones administrativas o políticas sobre el desarrollo de la ciudad. Así, lo metropolitano resulta elemento previo e indispensable, condición o antecedente fundamental del concepto de *área metropolitana*, para efectos del presente estudio. Ya que mientras aquél es un concepto nutrido en lo sociológico, lo político, lo económico y lo urbano, éste último invita a su análisis como respuesta institucional y jurídica a una problemática determinada.¹³

1.1.3. Área Metropolitana.

1.1.3.1. Teoría descriptiva.

Por su parte, Eros Roberto Graus¹⁴ afirma que se debe identificar la expresión área metropolitana con *"un conjunto territorial intensamente urbanizado, con alta densidad demográfica, que constituye un polo de actividad económica; se articula así una específica estructura, con funciones y flujos peculiares, formada a partir de la misma comunidad socioeconómica en que sus necesidades sólo pueden satisfacerse adecuadamente a través de funciones gubernamentales planificadas y coordinadas"*.

Para Omar Florez Vélez¹⁵, las áreas metropolitanas *"se caracterizan por la presencia de una ciudad central y de unidades político-administrativas contiguas a ésta, o bien a su periferia, que presentan características de dependencia en cuanto se refiere al empleo, vivienda, servicios, transporte, además de unas marcadas relaciones socio-económicas con respecto al núcleo central"*.

¹³ Santofimio, Jaime Orlando, op. cit., p. 157. Cabe mencionar que es precisamente con esta base teórica con la que se origina el título de la tesis.

¹⁴ En *Aspectos jurídicos do planejamento metropolitano*. N.n., Sao Paulo, 1972.

¹⁵ Florez Vélez, Omar, "Áreas metropolitanas", en *Estatutos Jurídicos de las Capitales y Áreas Metropolitanas*, op. cit., p. 98.

Sandra Morelli,¹⁶ considera que desde un punto de vista estructural el área metropolitana es *"un conjunto de aglomeraciones urbanas, en torno a una gran ciudad. Así, a partir de las relaciones que se entablan, se identifica un sistema socioeconómico propio, que en su conjunto es más complejo que la simple suma de las partes"*.

A lo anterior, agrega que se trata de una realidad propia de la sociedad industrializada, donde alrededor de una ciudad "madre"¹⁷, se verifica un proceso de agregación de otros núcleos urbanos. De ahí la tendencia de continuidad de zonas metropolitanas.

Además, describe que entre los diferentes núcleos se entablan relaciones de dependencia recíproca, sobre todo de tipo económico; caracterizándose así, algunas unidades político-administrativas por ser dormitorios y otras, centros de producción. Es decir, surge un tejido de relaciones e intereses mutuos que dan al conjunto una identidad socioeconómica propia.

Ahora bien, desde el punto de vista demográfico, la misma autora señala que las áreas metropolitanas son: *"altas concentraciones de población, derivadas de flujos migratorios que escapan de las deficientes condiciones rurales, en busca de empleo"*, ya que la metrópoli demanda mano de obra por ser el centro industrial y de economía terciaria, y de acceso de bienes y servicios, sobre todo en los países del tercer mundo, donde el Estado está ausente de gran parte del territorio nacional.

Por lo tanto, una de las características del área metropolitana es la disponibilidad de mano de obra, en especial, de los sectores secundario y terciario, lo cual la convierte en un polo de actividad económica. Así mismo, existen particulares e intensos flujos de personas, capital, servicios, trabajadores que articulan una red, un complejo socioeconómico que supera las fronteras institucionales de los diferentes núcleos del área. En resumen, hablamos de una extensión geográfica altamente urbanizada.

¹⁶ Morelli, Sandra, "Algunas consideraciones en materia de áreas metropolitanas" en Estatutos Jurídicos de las Capitales y Áreas Metropolitanas, op. cit., p. 120 y ss.

¹⁷ Originaria significación griega del vocablo metrópoli.

Tenemos entonces dos realidades que se implican mutuamente; la urbanización y la industrialización e íntimamente relacionado con estos dos aspectos encontramos la alta densidad de población. Así, la industrialización atrae mano de obra, lo que comporta mayores exigencias de urbanización.

En un sistema de este tipo, los diferentes actores sociales tienen necesidades específicas, por ejemplo la de una red de transporte que circule de los núcleos de producción a aquéllos que asumen el papel de dormitorios; además, se intensifican también las demandas de agua, alcantarillado, vivienda, etc.

1.1.3.2. Teoría consecuencial.

Resulta ilustrativo acudir a la doctrina italiana que renuncia a la técnica descriptiva, y parte del supuesto de que la realidad metropolitana existe y es problemática. Así, afirma Marco Camelli¹⁸, que "no existe una noción, un modelo único de área metropolitana, y buscarlo tiene la misma utilidad y además la misma posibilidad de éxito que la búsqueda de la piedra filosofal".

Continúa nuestro autor, con la afirmación de que existen en sí ciudades que crecen, que se confunden en aglomerados urbanos que sobrepasan sus propios límites administrativos o aquellos de los municipios contiguos, y se caracterizan por una particular concentración de recursos económicos, sociales y culturales; por lo tanto, ejercen un papel preponderante e incluso determinante, sobre un vasto territorio y sobre un número considerable de sujetos y relaciones.

En el mismo sentido, se vierten las consideraciones de Augusto Barbera y Walter Vitali,¹⁹ quienes sostienen que los urbanistas no han logrado construir un concepto científicamente válido de área metropolitana y proceden directamente a la descripción del fenómeno como "*la repercusión externa de las políticas de la capital; la repercusión interna de las políticas*

¹⁸ "Apunti per un governo metropolitano ragionando su Bologna e dintorni", en *Regione e governo locale*. Bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna, anno XI, Maggioli editore, Bologna, gennaio-aprile-1/2, 1990, p. 15.

¹⁹ "Prospettive per le aree metropolitane. Riflessioni a proposito dell'area bolognese", *Ibid.*, p. 7.

municipales de los centros conurbados o próximos; el crecimiento caótico; la contaminación, etc."

1.1.3.3. Teoría demográfica.

En el otro extremo encontramos a los estadounidenses con un criterio pragmático, quienes no están de acuerdo con referencias genéricas en lo concerniente al fenómeno metropolitano, ya que desde su perspectiva, esa es precisamente una de las principales causas de anarquía en la materia. Así, la Oficina de Estadística Federal de los Estados Unidos de América introdujo en 1910, por primera vez, la categoría de *distrito metropolitano* que consistió en reconocer que un gran contingente de población que vive fuera de una ciudad corporativa formaba, de hecho, parte esencial de la vida de esa ciudad.²⁰

Así, podemos hablar de *urbanized areas o áreas urbanizadas*, que comprenden una ciudad principal o una capital de 50,000 habitantes o más, o dos centros contiguos con igual población total, y de los cuales el menor cuenta con no menos de 15,000 habitantes. Que además incluyen el territorio circundante donde cada municipio tenga una densidad demográfica de mínimo 2,500 habitantes, cuenten con un número no inferior a 100 unidades habitacionales por cada cinco millas cuadradas, y existen burgos sin gobierno propio, pero con al menos mil habitantes por cada milla cuadrada; en fin, hacen parte del área urbanizada pequeñas zonas, menos densamente pobladas, y extensiones despobladas de comunicación no superiores a una milla y media cuadradas.²¹

De lo anterior, se desprende que para los norteamericanos la definición de área urbanizada, como su nombre lo indica, hace referencia más al área urbana que a la metropolitana, además de ser insuficiente para efectos de nuestro análisis ya que se funda en criterios demográficos que no siempre están actualizados y nos lleva a la delimitación de un espacio territorial que no coincide con las divisiones político-administrativas. Además, de que ignora los datos económicos de tanta trascendencia en nuestros días.

²⁰ Emrys Jones, op. cit., pp. 40 y 41.

²¹ Ostrom, Vincent et al. *Il governo locale negli Stati Uniti*. Milano, Edizione Comunità, 1984, pp. 94-95.

En segundo lugar, tenemos en el sistema estadounidense el *área metropolitana estándar* para fines estadísticos, denominada comúnmente SMSA²² que es la unidad geográfica que comprende condados y grupos de condados antiguos, donde hay por lo menos una ciudad principal o capital de 50,000 habitantes, o dos o más centros vecinos con igual población y de los cuales el menor tiene un número no inferior a 15,000 habitantes. En New England, las SMSA abarcan *townships* y municipalidades.

Al lado de los condados, donde se encuentran la ciudad o ciudades principales, se incluyen los aledaños, siempre y cuando el 15% de los habitantes de estos trabajen en el condado central del área, o el 20% de los habitantes de los condados principales trabajen en los próximos.

Así la SMSA reconoce la existencia de una ciudad como núcleo principal y de un círculo suburbano de centros menores, con sus propias unidades político-administrativas relacionadas recíprocamente. El conjunto es unidad de recolección de datos demográficos, económicos, etc.; así, es posible conciliar la inmutabilidad de las circunscripciones legales de las unidades políticas con el parámetro de la urbanización, lo que, desde el punto de vista norteamericano, permite proceder a una adecuada programación metropolitana.

Entre otros criterios, el área periférica central tenía que contar con un 75% de trabajadores no agrícolas entre la mano de obra, así como aportar al menos el 10% de la mano de obra a la ciudad central. Por lo tanto, el área metropolitana tenía que estar integrada a la ciudad metropolitana.²³

Sin embargo, el parámetro SMSA data de los años 50, lo cual explica que como consecuencia de la falta de actualización de los datos estadísticos, las tres cuartas partes de la población total de los Estados Unidos viven hoy en una zona metropolitana.²⁴ Además, se trata de criterios arbitrarios y anacrónicos, porque el concepto de región

²² Tr. *Area Estadística Metropolitana Estándar*. Un estudio detallado al respecto: Berry, B. J. L. "Cite size distribution and economic development", *Economic Development and Cultural Change*. Número 9, 1961, pp. 575-588 citado por Emrys Jones, op. cit., pp. 40-41.

²³ Loc. cit.

²⁴ Morelli, Sandra., op. cit., pp. 122 y 123.

metropolitana en los Estados Unidos trata de captar una relación que depende en gran medida de las conexiones a que dan lugar los desplazamientos diarios (*commuting*) entre la ciudad y el *hinterland*, cuando es el caso que en nuestros días el urbanismo desborda los límites de la ciudad y el metropolitanismo afecta mucha más gente que la que indican las estadísticas.

En conclusión, en el fenómeno metropolitano las demandas de servicios son cualitativa y cuantitativamente distintas a las estrictamente locales, es decir, aquéllas que conciernen a cada una de las unidades territoriales que integran el área; toda vez que no se trata tan sólo de la suma de realidades urbanas locales –de ciudades– que se extienden por un espacio geográfico. Sino que, además, hay varias jurisdicciones político-territoriales, contiguas y superpuestas entre sí, con una forma de producción propia y una cultura específica.

En la práctica, lo anterior acarrea serios problemas, toda vez que resulta particularmente complicado conciliar los intereses de todas las partes involucradas, que en los hechos oponen su autonomía a la consecución de obras en beneficio común, punto que constituye en sí mismo una de las cuestiones fundamentales a tratar en el presente estudio.

No podemos perder de vista que nos encontramos frente a un fenómeno humano y social, donde lo jurídico está supeditado a la realidad por lo que sólo se requiere su regulación y no la instauración arbitraria de principios no originados de sus esfuerzos dinámicos. Toda vez que las normas jurídicas que pretenden romper los cauces normales del desarrollo humano en las grandes urbes desnaturalizan el concepto metropolitano, trasladándolo al mundo de lo arbitrario e irrealizable.

Visto lo anterior, consideramos que un área metropolitana en general, se puede definir como: una extensión geográfica altamente urbanizada en la que confluyen diversos órganos de gobierno, lo que hace indispensable buscar mecanismos jurídicos eficaces que permitan su sana convivencia en aras del bienestar común de la población.

1.2. MODELOS DE ORGANIZACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA.

Debemos tener muy claro que la búsqueda de la forma de gobierno y administración más adecuada para un área metropolitana debe ser una de las preocupaciones fundamentales de los investigadores y las autoridades en nuestros días, con la salvedad de que no se trata de formular un modelo ideal, inequívoco e inamovible, lo cual es imposible e inoperante, ya que una realidad simplificada en exceso no atiende las constantes transformaciones de la sociedad y en consecuencia, pierde su validez al confrontarse con los hechos. Incluso es posible afirmar que cada área metropolitana, aunque tiene aspectos comunes a las demás, presenta particularidades que la alejan de cualquier pretensión generalizadora.

En todo caso, la identificación de características comunes en las distintas formas de organización que presentan las grandes ciudades del mundo tiene como objeto reconocer categorías que faciliten su estudio. Así pues, Sandra Morelli²⁵ identifica una clasificación, a partir de distintas concepciones de gobierno local y sitúa en la primera categoría a los países de derivación francesa y en la segunda los que siguen la tradición anglosajona. Con lo cual tenemos lo siguiente:

1.2.1. Teoría Francesa.

El profesor Luciano Vandelli²⁶ describe las características fundamentales del modelo de administración local *a la française*, en el cual podemos catalogar a Italia, España, Portugal, Bélgica, Holanda, parte de continente africano y América Latina. Donde como rasgo fundamental tenemos la generalidad y uniformidad del régimen municipal y la división de todo el territorio en municipios.

Vale la pena detenernos en el hecho de que fue a partir de la Revolución Francesa, que a fin de superar la heterogeneidad del *Ancien Régime*, así como la necesidad de abolir el sistema de privilegios personales, toda Francia fue dividida en municipios, y todos ellos

²⁵ Morelli, Sandra, op. cit., pp. 124.

fueron sometidos a un régimen jurídico idéntico; con excepción de París. A decir de Morelli, se trata de traducir en términos espaciales el principio de igualdad, dogma de la doctrina revolucionaria.

Sin embargo, lo anterior conlleva en sí mismo la deficiencia en la cual debemos evitar incurrir nuevamente, toda vez que al establecer el régimen municipal, se ignoraron factores geográficos, demográficos, culturales, históricos, económicos, etc. Lo cual provocó que realidades sustancialmente distintas fueran objeto de regulación jurídica idéntica, contraponiéndose a la necesidad de reconocer que el fenómeno metropolitano tiene características tan particulares que no puede ser sometido al mismo ordenamiento legal previsto para el resto de los municipios.

Ahora bien, desde el punto de vista estructural, el profesor Vandelli²⁷ distingue dos categorías, las soluciones unitarias y las soluciones asociativas.

Las primeras consisten básicamente en la estructuración de niveles que tienden a identificarse con una estructura unitaria, ya sea una provincia o región, que ve reforzados sus poderes, en la medida en que a sus funciones ordinarias se les suman aquéllas que generalmente corresponden al municipio.

En la segunda categoría encontramos las metrópolis que se caracterizan porque varios municipios interesados se agregan entre sí, a la luz de la fórmula federal.

El profesor Diogo Lordello de Melo²⁸ reporta una clasificación más detallada, pero no sustancialmente distinta a la anterior. Así, se refiere por un lado al esquema estructural-formal, y por el otro, al denominado informal.

La primera categoría comprende la *federación de municipios*, entendida como una unidad de gobierno supramunicipal que surge con la participación de los gobiernos locales

²⁶ *Poteli Locali*. Bologna, Il Molino editore, 1990, pp. 203-212.

²⁷ Loc. cit.

²⁸ En "A experiência estrangeira em matéria de institucionalização das regiões metropolitanas, s.f., s.l. cit. por Sandra Morelli, op. cit., p. 126.

de la región; así éstos continúan existiendo y ejercen todas las actividades y funciones que no han sido transferidas al gobierno metropolitano, y coexisten los gobiernos locales con un segundo nivel, el metropolitano, que es multifuncional. ***Se trata de conciliar el derecho que tiene cada unidad de gobierno a administrar sus propios intereses, con el imperativo de coordinar las funciones que conciernen a toda el área.***²⁹

Dentro de la misma clase estructural formal, se sitúa el ***gobierno unificado*** que implica un gobierno único para toda el área metropolitana, lo que comporta la existencia de entidades poderosas, que excluyen la participación de las unidades territoriales preexistentes. Por lo demás, en un sistema tan centralizado la eficiencia en la prestación de los servicios se ve sacrificada.

Asimismo, encontramos otra fórmula estructural formal: los ***distritos especiales***, que son unidades de gobierno unifuncionales, que se asemejan, cada uno de ellos, a una empresa o establecimiento público o, incluso, a una sociedad de economía mixta donde los órganos de gobierno son de representación. Sin embargo, con este sistema resulta compleja la coordinación de funciones.

El segundo esquema, es el informal, es decir, el relativo a las formas voluntarias de ***cooperación intermunicipal*** y de ***coordinación interdepartamental*** dentro de las mismas unidades de gobierno. Su principal razón de ser es resolver los problemas de coordinación en la prestación de los servicios metropolitanos, pero el carácter voluntario reduce notablemente su eficiencia.³⁰

Wagner F., en el XIX Congreso Internacional de Ciencia Administrativa, relativo a la organización de las instituciones metropolitanas, diseñó catorce tipos de organización de

²⁹ Cuestión que en determinado momento resulta fundamental para establecer nuevas bases jurídicas que permitan la satisfacción de las necesidades de la población asentada en las diversas áreas metropolitanas en México.

³⁰ Precisamente estas características tiene el régimen constitucional actual de las áreas metropolitanas de nuestro país, cuyas bases se sitúan en los artículos 115 y 122 de nuestro texto fundamental que serán objeto de análisis en el cuarto capítulo del presente trabajo.

las áreas metropolitanas³¹, un serio intento de sistematización que establece los siguientes rubros:

1. Cooperación Informal entre entidades cooperativas con presencia regional.
2. Cooperación formal por medio de la creación de una asociación de municipios para debatir e identificar soluciones, dejando la ejecución a cargo de cada municipalidad.
3. Creación de juntas metropolitanas de planeación, para el ejercicio de ciertas funciones o la prestación de determinados servicios.
4. La celebración de contratos o convenios Intergubernamentales para el ejercicio de funciones o la prestación de servicios determinados.
5. Transferencias obligatorias de funciones, de un nivel de gobierno a otro con base en una legislación específica.
6. Adopción del principio de extraterritorialidad, en virtud del cual la ley confiere a una ciudad el poder de ejercer jurisdicción fuera de su territorio para solucionar problemas específicos.
7. Creación de distritos especiales –entes autónomos o unidades de gobierno unifuncionales- para la prestación de algunos servicios.
8. Administración común para ciertos servicios metropolitanos a cargo de un determinado gobierno de la región.
9. Atribución de las funciones metropolitanas a un nivel de gobierno ya existente, como condado, provincia o departamento.
10. Creación de un gobierno metropolitano de dos niveles, mediante federación de municipios o atribución a otro nivel de funciones de Interés común.
11. Consolidación de los municipios de la región en un solo gobierno.
12. Facultad de anexión de las áreas vecinas, a las ciudades principales, de tal forma que se amplíe su jurisdicción.

³¹ Cit. por Morelli, Sandra, op. cit., pp. 126 y 127.

13. Anexión con descentralización, cuando la región cubre áreas muy grandes. La descentralización puede ser en varios grados, y de distinto tipo.
14. La administración a través de un nivel de gobierno superior, especialmente en el caso de la capital nacional.

Sin embargo, Enzo Balboni³² considera que tal clasificación es reconducible a cuatro grandes categorías, puesto que no es lo suficientemente detallada como para reportar cada una de las realidades existentes, ni lo suficientemente genérica para permitir un amplio radio de acción, sin incurrir en imprecisiones. En esta tesitura nuestro autor propone lo siguiente:

1. Las áreas que surgen del acuerdo voluntario entre los entes de gobierno autónomo;
2. Las que privilegian el aspecto funcional a través de agencias especiales;
3. Aquéllas que presentan dos niveles de gobierno;
4. Y, las fórmulas que optan por un gobierno único, a través de anexiones o fusiones.

En las anteriores, Sandra Morelli³³ identifica una lógica común de articulación y a partir de la reelaboración de las mismas desprende dos grandes categorías:

1. Aquélla a la que pertenecen las áreas metropolitanas que se articulan a partir de un esquema unitario, en el que desaparecen las unidades territoriales preexistentes en la misma, y
2. Las áreas metropolitanas compuestas por una federación de los entes territoriales existentes en la zona.

Así, tenemos una serie de ejemplos que consideramos de particular importancia:

³² En "Confronti internazionali: a propósito delle aree metropolitane nei sistemi germanici e anglosassoni", en *Regioni e governo locale*, op. cit., p. 131.

³³ Morelli, Sandra, op. cit., p. 128.

1.2.1.1. Modelo unitario.

Dentro de la categoría orgánica se encuentra Madrid, la cual cuenta con una concentración en el área urbana de casi el 85% de la población residente en la provincia. En la cual se instituyó una *comunidad autónoma monoprovincial* que asume las competencias correspondientes a la provincia, tanto como las de carácter metropolitano, sobre todo en lo que respecta al régimen urbano.

También dentro de las soluciones unitarias tenemos el caso de París, que es a la vez *municipio y departamento*. Así, en esta ciudad hay una coincidencia territorial y una identidad de los órganos de gobierno: consejo y alcalde. Sin embargo, el régimen patrimonial, presupuestal y el del personal son independientes entre sí. Además, sigue ausente del texto constitucional como reflejo del centralismo francés, a pesar de que ha sido el sitio de radicales confrontaciones partidarias, y se ha constituido en asento de la cohabitación plural entre un gobierno de carácter nacional –de una orientación ideológica opuesta- coincidiendo territorialmente con otro régimen local.³⁴

El modelo anterior, de igual modo rige en Uruguay, su capital Montevideo, donde la *Intendencia municipal* (Alcaldía) es unitariamente cabeza del *departamento*.³⁵

En Amsterdam, se proyecta una solución basada en la institución de una *provincia metropolitana*, con ostensible descentralización en el municipio mayor. Asimismo, hay leyes especiales para las áreas de Rotterdam y Eindhoven, con misiones de planificación territorial y ambiental, y funciones en lo atinente a transportes, limpieza de desechos, protección civil, edificación pública, tiempo libre, sanidad, instrucción y otras materias.

En Bélgica, el problema fue afrontado con la reforma constitucional de 1970, donde se previeron *aglomeraciones inter-municipales*. Así, la solución última consistió en fórmulas de fusión, que extendieron las circunscripciones municipales hasta hacerlas

³⁴ Contreras Bustamante, Raúl, *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa*, Historia y Perspectiva, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 363.

³⁵ Gómez Gómez, Alfonso, "El área metropolitana de Bucaramanga", *Estatutos Jurídicos de las Capitales y Áreas Metropolitanas*, op. cit., p. 113.

coincidir con el área total considerada como óptima para el ejercicio de las funciones metropolitanas.

En Portugal, aún está ausente cualquier solución definitiva, pero en el debate Institucional están presentes eventuales *regiones metropolitanas*, solución que encontrará cabida cuando se proceda a delimitar las regiones administrativas.³⁶

En Italia, a partir de la reforma de 1990 se consideran *áreas metropolitanas* las zonas que comprenden los municipios de Turín, Milán, Venecia, Génova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Nápoli y los otros municipios con los cuales estas ciudades tengan relaciones estrechas de integración, en virtud de actividades económicas y de la necesidad de compartir servicios fundamentales de la vida social; así mismo, se toman en consideración las relaciones culturales y las características territoriales.

Así pues, corresponde a la región proceder a delimitar el área, previo acuerdo de los entes territoriales implicados. Esta deberá coincidir con la provincia, pudiendo incluso procederse a una nueva delimitación, para que se opere la coincidencia antes mencionada. Así, se instituyeron en Italia, dos niveles de gobierno: el de la *ciudad metropolitana*, al que se le aplica el régimen de la provincia, en cuanto compatible con ésta, y el nivel correspondiente a los municipios que conforman el *área metropolitana*.

Por lo tanto, estamos en presencia de un sistema flexible en lo funcional y procedimental, pero que en esencia se identifica con una *autoridad metropolitana* en la provincia, a la que se le otorgan funciones generalmente correspondientes a los municipios, y que tengan el carácter supramunicipal, para cuestiones de: planificación territorial, vialidad, tránsito, transportes, bienes culturales, medio ambiente, recolección de basuras, aguas corrientes, fuentes de energía, etc., mismas que se delegan a un gobierno metropolitano al que se aplica el ordenamiento de la provincia en un territorio que no corresponde necesariamente al provincial.

³⁶ Morelli, Sandra, op. cit., p. 128.

Así pues, es la Institución de áreas metropolitanas individualizadas y delimitadas como *municipios metropolitanos*, a las que se le reservan funciones provinciales y municipales que se extienden a ulteriores materias, como el turismo, la industria hotelera y el comercio.³⁷

En nuestro continente, podemos apreciar que en Colombia, la figura jurídica del *área metropolitana* fue introducida en aquel país, por el constituyente de 1968 quien la definió como *"una forma de integración entre dos o más municipios de un mismo departamento, cuya unidad territorial y relaciones de orden físico, demográfico, económico, social y cultural, hagan aconsejable su desarrollo coherente"*.³⁸

Dicha institución fue reglamentada por medio del Decreto-Ley 3104 de 1979, cuyo funcionamiento se determina por ordenanzas departamentales. Así, las áreas metropolitanas cuentan con personería jurídica, autoridades y régimen especiales para ejercicio de autonomía administrativa; disponen de patrimonio independiente y son ente jurídico híbrido, pues tienen carácter constitucional, las reglamenta la ley y su funcionamiento emana de la ordenanza departamental.

En ese país sudamericano, las áreas metropolitanas surgen alrededor de una ciudad principal cuya población no sea inferior a 250,000 habitantes. Su finalidad es la de integrar dicha ciudad a los municipios satélites, para lograr que en su zona de influencia sea posible planificar el desarrollo y la prestación de servicios que, por exceder los términos municipales, se denominan metropolitanos. Su gobierno y administración están a cargo de una junta y un alcalde metropolitano que la preside, de la cual forman parte, además, el gobernador y representantes de los Consejos Municipales Involucrados.

El alcalde del municipio capital tiene funciones del alcalde metropolitano y representante legal del área, asistido por un director ejecutivo. Su respaldo financiero emana de la ley que les creó a su favor una sobretasa sobre el avalúo catastral, equivalente al dos por mil de las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada área.

³⁷ Gómez Gómez Alfonso, op. cit., p. 114.

1.2.1.2. Modelo asociativo.

Por otro lado, tenemos la fórmula asociativa que tuvo gran acogida en España y fue específicamente adoptada por la reglamentación marco que la *Ley sobre las Bases del Ordenamiento Local* de 1985 dictó para las **áreas metropolitanas** en aquél país europeo, definidas como *"entes locales compuestos por los municipios de los grandes aglomerados urbanos, donde los núcleos de población tienen tales vínculos económicos y sociales, que hacen necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras."*³⁹

Cuestión distinta es la que se refiere a las Comunidades Autónomas a las que corresponde, previa consulta con el estado, la provincia y los municipios interesados; crear, modificar y suprimir, con leyes propias, las áreas metropolitanas; así como determinar los órganos de gobierno –donde deben tener representación todos los municipios que componen el área-, los cuales participan funcionalmente y se les debe garantizar su espacio en la toma de decisiones, donde correlativamente, las obligaciones y cargas se reparten de manera equitativa.⁴⁰

Como ejemplo de lo anterior, tenemos la Ley de 31 de diciembre de 1986 de la Comuna Autónoma de Valencia, mediante la cual se creó un *Consell Metropolità*, dotado de competencia en planificación y gestión supramunicipal, en lo relativo a provisión hídrica, basura, incendios, transportes y sus Infraestructuras.⁴¹

También podemos remitirnos a Cataluña, donde para Barcelona desde 1987 se han definido tres distintos y sobrepuestos *ámbitos territoriales*; el primero y más grande cubre cinco comarcas y tiene funciones de planificación; el segundo está formado por 32 municipios, encargado de los servicios hidráulicos y tratamiento de basura; y el tercero, integrado por 18 municipios, se encarga de los aspectos relativos al transporte; estos dos

³⁸ *Ibíd.*, p. 115.

³⁹ Artículo 43.

⁴⁰ Un exhaustivo trabajo al respecto es el de la maestra María Concepción Barrero Rodríguez intitulado *Las Áreas Metropolitanas*. Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1993.

⁴¹ Gómez Gómez, Alfonso, *op. cit.*, p. 114.

últimos, toman la forma de ente local no territorial, presidido por un *consejo metropolitano*, compuesto por los representantes de cada uno de los municipios interesados.

De la anterior organización, según César R. Castillo A.⁴², a pesar de que no se hayan explotado plenamente, las potencialidades que permite la descentralización, se ha logrado neutralizar riesgos tales como:

- a) Incremento político-administrativo y burocrático.
- b) Aumento de la hipertrofia en las cúpulas funcionales, y la expansión de las elites políticas.
- c) Destrucción de los servicios sociales públicos originada en la descentralización de competencias sin la oportuna cesión de recursos, y
- d) Conversión de las unidades descentralizadas de gran importancia social en pequeñas unidades de carácter político.

Por lo tanto, concluye que en aquella ciudad se ha logrado neutralizar eficientemente el impacto del cambio descentralista.

Ahora bien, en Francia, el modelo asociativo se reconoce en la figura del *distrito*, introducida con un decreto de 1959, mismo esquema al que corresponden las *Communautés urbaines*⁴³ con importantes funciones en materia urbanística, vialidad, transportes, servicios anti-incendios, liceos y colegios, aguas, desechos, mataderos, igual que la posibilidad de asumir ulteriores funciones municipales, de acuerdo con los consejos municipales, y en determinadas materias independientemente de tales acuerdos; los servicios sanitarios, los sociales, espacios verdes, iluminación pública e instalaciones deportivas, estatuidas por virtud de Ley del 31 de diciembre de 1966, como ejemplo de este tipo de asociaciones, encontramos entre otras, las de Bordeaux, Lyon, Lille y Estrasburgo, extendidas a iniciativa municipal a Le Mans, Cherbourg y Dunkerque. Y

⁴² Op. cit., p. 80.

⁴³ Véase Bracco, Sergio. *Los sistemas metropolitanos de las nuevas ciudades*. Colección de Urbanismo, Oikos-Tau, Barcelona, 1988.

aunque los distritos son minoritarios, han sido una experiencia positiva; particularmente en el caso de Montpellier.⁴⁴

De vuelta en el continente americano tenemos la *región metropolitana* de Toronto, que ha crecido a lo largo de los años como consecuencia de la anexión a la ciudad principal de más de 30 municipios, generalmente por solicitud de éstos, deseosos de mejores servicios y de superar los problemas de insuficiencia de recursos, a partir de un mecanismo de coordinación.

Así, en 1953 se creó el *municipio metropolitano* de Toronto, y capital provincial, que incluía otros 12 municipios, los cuales se fusionaron, reduciéndose luego a seis. Podemos afirmar en consecuencia, que se trata de una federación de municipios.

En virtud de todo lo anterior, es dable concluir que las actuales tendencias en materia de áreas metropolitanas, reconocen una evolución en el sentido de abandonar las soluciones unitarias para optar por las fórmulas asociativas o federales; afirmación que se corrobora por Sandra Morelli⁴⁵ quien a guisa de ejemplo nos remite los casos de algunas ciudades de Alemania y de los Estados Unidos.

En consecuencia, es claro que nuestro país no puede continuar ajeno a dicha tendencia, máxime si tomamos en consideración que una de las áreas más pobladas a escala mundial, es la capital mexicana, integrada por el Distrito Federal y sus municipios conurbados.

1.2.2. Teoría Anglosajona.

En contrapartida, tenemos a los países de *tradición anglosajona* donde se parte de una lógica distinta, en el sentido de que no hay un esquema general y abstracto aplicable a realidades sustancialmente diferentes como sucede en el modelo francés, sino que en virtud de los principios de *self government* –en Gran Bretaña- y del *home rule* –en los Estados Unidos-, cada unidad territorial puede darse el gobierno que mejor satisfaga sus

⁴⁴ Morelli, Sandra, op. cit., p. 130.

necesidades. Bajo esta concepción, un régimen particular para cada una de las áreas metropolitanas no aparece como una excepción, sino sencillamente como expresión autónoma de la forma más idónea para gobernar un área específica. Así, dentro de esta categoría encontramos lo siguiente:

1.2.2.1. Modelo unitario.

En la Gran Bretaña, la experiencia ha dado como resultado un modelo unitario después de la abolición del *Greater London Council*⁴⁶ y los seis condados metropolitanos previstos para Birmingham, Manchester, Leeds, Liverpool, Sheffield y Newcastle, que incluían las zonas urbanas de las ciudades más importantes de aquel país, donde se desarrollan las principales actividades económicas y comerciales, aunque en la práctica habían sido desprovistos de sus funciones fundamentales desde tiempo atrás. Por lo que es posible afirmar que no fue la reforma la que implicó la supresión del doble nivel de gobierno y gestión respecto de las funciones propias del ámbito metropolitano.

En su lugar, fueron creadas estructuras de poder unitarias (*Single Tier Authorities*) cuyo propósito era evitar la dispersión en el ejercicio y las atribuciones de estos niveles de gobierno. Así, las autoridades que existen actualmente en el nivel metropolitano son las siguientes: *London Boroughs* (32), Corporación de Londres (*The City*) y los distritos metropolitanos (36),⁴⁷ por lo cual podemos afirmar que no existe una autoridad metropolitana única en Londres como era antes.

⁴⁵ Loc. cit.

⁴⁶ Hasta 1987, era una región constituida por 32 municipios que discurría casi contigua con la zona continuamente edificada que se encuentra dentro del cinturón verde, muralla del siglo XX que no pudo impedir la expansión del área metropolitana, simplemente aseguró su control y planificación. Tan es así, que más allá del cinturón verde el exceso de población se contenía en comunidades organizadas, pueblos nuevos a 40 kms., del centro que pretendieron una existencia social y económica independiente de Londres pero que permanecieron dentro de su órbita de influencia por el desplazamiento diario desde la periferia al centro de la ciudad para ir al trabajo (*commuting*). También se presentó una segunda generación de pueblos que fue planificada a 80 kms., del centro de la ciudad al momento que planificadores urbanos reconocieron 100 kms., de este a oeste y de norte a sur como región sudeste planificada. Así, en la actualidad es posible observar multitud de circunscripciones con diversos grados de dependencia de la capital. Emrys, Jones, op. cit., pp. 38 y 39

⁴⁷ Ortega Lomelín, Roberto y Keosseyian, Sussy. "La reforma territorial inglesa" en *Federalismo y Desarrollo*. Número 52, Año 9, Banobras, noviembre-diciembre, 1995, p. 38.

En las áreas metropolitanas inglesas algunos servicios son administrados por autoridades especiales u órganos administrativos conjuntos (*Joint Bodies*) en los que participan directamente los consejeros electos en los *boroughs* o distritos metropolitanos. Estos cuerpos especializados son administrados por funcionarios designados o, en algunos casos, directamente por dependencias del gobierno central.

Existen autoridades que administran y prestan los servicios de agua, recolección de basura, transporte bomberos y defensa civil, así como organismos especiales responsables de administrar los servicios relacionados con la planeación, uso de suelo, recreación y artes. El servicio de policía, es administrado directamente por una dependencia del gobierno central denominada *Home Office*, aunque financiado por el presupuesto de la ciudad.

Para hacer eficiente la función pública local en las zonas urbanas se establecieron Organismos de Propósito Especial (*Single Function Bodies*) dedicados a la prestación de algunos servicios públicos.⁴⁸

1.2.2.2. Modelo asociativo.

También bajo la perspectiva anglosajona existen manifestaciones que corresponden a la forma de organización asociativa. Así, tenemos que las reformas adoptadas en Alemania desde hace algún tiempo a la fecha, se alejan del modelo estructural y tienden hacia el esquema asociativo. El aspecto orgánico parece abandonarse, para privilegiar el funcional. Salvo en Hamburgo, Bremen y Berlín que gozan de un estatuto constitucional autónomo, el sistema unitario no ha encontrado acogida en el país germano.

Se verifica, por el contrario, la asociación entre ciudad y su territorio circunvecino, verbigrada el caso del *Umlandverband Frankfurt*, organismo con funciones de planificación y gestión; o la asociación de ciudades entre sí, que se concreta en el *Verband Grossraum Hannover*, también con funciones de planificación y gestión.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 41.

Organismos que fueron creados sin perjuicio de las instituciones preexistentes y que coexisten al lado de éstas.

También tenemos el ejemplo de Mónaco, donde cada una de sus unidades, se articula alrededor de una función determinada y adquieren la forma de consorcios de gestión con fines específicos, son los *Zweckverbände*, consorcios de planificación, comisiones comunes, acuerdos, etc.; fórmulas que suelen combinarse y alternarse entre sí.

Por lo tanto, acorde con el profesor Balboni,⁴⁹ es posible concluir que en nuestros días predomina en Europa un criterio funcional que permite introducir nuevas formas organizacionales, para la prestación de servicios, sin que esto comporte reformas jurídicas.⁵⁰ Así, en los casos citados se trata de garantizar la representación y autonomía de las unidades de gobierno preexistente e impedir que alguna de éstas asuma un papel hegemónico; pero simultáneamente se articula un sistema de coordinación y planificación que permite una administración racional de la gran ciudad.⁵¹

1.2.2.3. Modelo mixto.

En otra vertiente, algunos integrantes de los Estados Unidos de América aparecen en la escena metropolitana, con diferencias sustanciales entre sí, lo que nos impide reconocer una transformación general, en el sentido de abandonar los sistemas orgánicos de articulación de las áreas metropolitanas a través del uso de mecanismos contractuales y convencionales que por ser instrumentos de carácter eminentemente voluntarios acarrearán estados de indefinición, razón por la cual es posible encontrar órganos de coordinación y planificación en el ámbito regional y metropolitano, y fórmulas unitarias de organización en Baton Rouge-Louisiana, Indianápolis y Jacksonville.⁵²

⁴⁹ Balboni, Enzo, op. cit., p. 131.

⁵⁰ Otra alternativa que en determinado momento podría ser viable para el caso específico del Área Metropolitana de la Ciudad de México, toda vez que al abarcar el territorio del Distrito Federal, su regulación jurídica está condicionada a un régimen especial.

⁵¹ Lo cual constituye una opción viable para nuestro sistema actual, pero que se contrapone a la crisis por la que atraviesa nuestro régimen municipal por la falta de recursos y la excesiva centralización que impera en los gobiernos estatales y del Distrito Federal.

⁵² Moretti, Sandra, op. cit., p. 131.

Por mencionar otros ejemplos, tenemos los de Miami donde se reconoce un sistema de tipo asociativo, y el de Filadelfia donde se privilegian las fórmulas cooperativas como los acuerdos Inter-municipales.⁵³

Sin embargo, es posible afirmar que también en aquél país se opera un cambio en materia de áreas metropolitanas, de un primer momento eminentemente organicista, se pasa a un segundo en el que paulatinamente se imponen fórmulas que privilegian el aspecto funcional. Por tanto, las técnicas asociativas, obligatorias o voluntarias, parecen ser las más adecuadas para los estadounidenses ya que permiten preservar la identidad de las unidades político-administrativas de la región metropolitana, tal y como sucede en Europa.

No es óbice a lo que antecede, puntualizar que el modelo asociativo tiene sus desventajas, pues dicho gobierno metropolitano se funda, en la medida de lo posible, en el consenso de cada una de las unidades que lo componen, y en este contexto su capacidad decisoria se ve mermada, por ejemplo: la planificación se puede ver disminuida, apareciendo tan sólo como indicativa.

Cuestión que adquiere particulares dimensiones si pretendemos trasladarla a la realidad que se vive en nuestro país, donde los municipios metropolitanos son dirigidos por partidos políticos diversos que en muchas ocasiones anteponen sus pugnas particulares al ámbito de la gestión pública y bloquean, en aras de la "autonomía municipal", la realización de obras que de llevarse a cabo se traducirían en beneficios incalculables para el grueso de la población que habita en las zonas conurbadas de nuestra ciudad.

Así, podemos considerar que la realidad actual rebasa por mucho la concepción tradicional del gobierno municipal, lo que confirma nuestra consideración en el sentido de que resulta oportuno un replanteamiento del ámbito de acción de dicha instancia que permita la realización de obras públicas de gran alcance y la prestación de servicios públicos en forma coordinada o por un organismo supramunicipal, ya que al sumarse esfuerzos se cumplen con mayor rapidez los objetivos y es posible lograr mayor eficacia según se desprende de la experiencia internacional descrita.

⁵³ Lordello de Melo, Diogo, cit. por Sandra Morelli, op. cit., p. 126.

CAPITULO SEGUNDO

EL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO.

Una vez que hemos revisado la respuesta jurídica que se le ha dado al fenómeno de expansión urbana que rebasa los límites de la administración local en algunos de los países más importantes del orbe, procedemos al estudio de nuestro objeto desde la óptica metropolitana. Ello con la intención de verificar si en el caso concreto, estamos en presencia de condiciones que hagan necesaria la instauración de la figura jurídica expuesta en el capítulo que antecede.

2.1. ORIGEN Y EXPANSIÓN.

Así pues, para efectos del presente análisis, bajo la denominación Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) entendemos la extensión geográfica comprendida por el territorio de las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal,¹ de los 34 municipios conurbados del Estado de México que se mencionan a continuación: Acolman, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Chalco, Chilitla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Huizquillucan, Ixtapaluca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nextlalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Papalotla, La Paz, Tecámac, Teoloyucán, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepotzotlán, Texcoco, Tezoyuca, Tlalnepantla de Baz, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad y Zumpango y los siguientes municipios: Amecameca, Apaxco, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Cocotitlán, Coyotepec, Ecatzingo, Huehuetoca, Hueypoxtla, Isidro Fabela, Jilotzingo, Juchitepec, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, San Martín de las Pirámides, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Tepetlaxpa, Tlalmanalco, Villa del Carbón, así como el municipio de Tizayuca, en el Estado de Hidalgo.²

Lo cual obedece al hecho innegable de que al preguntamos actualmente cuáles son los límites geográficos de la Ciudad de México, arribamos a la convicción de que los procesos

¹ Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

² Criterio establecido por el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México al determinar los límites geográficos de la misma. Consultable en www.df.gob.mx.

históricos de hegemonía y dominación determinan que en nuestro país, así como alrededor del mundo, "lo metropolitano" no tenga otros límites que los del espacio sometido por el poder económico, político e ideológico en turno, por lo tanto, no se requiere de un estudio pormenorizado para verificar que el Distrito Federal es el espacio de poder más importante en México; o sea, el espacio donde se asienta y desde donde se ejerce el poder hacia el resto del AMCM e incluso de toda la nación, lo que nos ha conducido a una "crisis de centralidad", que no es otra cosa que la manifestación conflictiva y a veces violenta, de los procesos de reestructuración del espacio metropolitano capitalino más acorde con la nueva organización económica, política y social de nuestra sociedad.³

Así pues, en estos procesos, la política metropolitana cuyo agente principal es el Estado, tiene el papel decisivo de crear los mecanismos legales y reglamentarios que los enmarcan, de financiar la infraestructura básica que los posibilitan, así como también de evaluar y asimilar los costos sociales y políticos derivados de este reordenamiento del espacio metropolitano.

Según estimaciones descritas por Francisco Paoli Bolio,⁴ la Ciudad de México no es la ciudad más poblada del mundo, actualmente se debe encontrar en sexto lugar, después de Tokio, Sao Paulo, Nueva York, Bombay y Shangai.⁵ Sin embargo, aun y cuando en los últimos años se ha frenado significativamente su expansión territorial y demográfica, problemas tales como: contaminación ambiental, inseguridad pública, tráfico vehicular, dotación de agua, energía, educación, salud y generación de empleos productivos; hacen indispensable continuar con las acciones legislativas globales para enfrentarlos, incluso cuando las mismas no encuadren, en primera instancia, con la división político-administrativa que la circunscribe en la actualidad.

³ Ver al respecto Coulumb Bose, René, "Políticas urbanas en la ciudad central del área metropolitana de la Ciudad de México (1958-1983)", en *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, año 4, Número 9, UAM-Iztapalapa, México, junio-diciembre 1983, p. 39.

⁴ *Participación y Democracia en la Ciudad de México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 1ª Edición, UNAM-Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V., México, 1997, p. 7.

⁵ Para información detallada, véase: "Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010", consultable en www.conapo.gob.mx.

Se sostiene lo anterior, en virtud de que estamos en presencia de una problemática social que por su magnitud demanda acciones conjuntas y coordinadas por las instancias gubernamentales implicadas a fin de generar bienestar social, como uno de los fines fundamentales del Estado.

El AMCM tiene su origen en el proceso de urbanización⁶ que sufrió el Distrito Federal a lo largo del siglo pasado, basta mencionar que entre 1960 y 1995, la población del AMCM se incrementó de 5.4 millones (37.6% de la población urbana nacional) a cerca de 17 millones (28.9%).⁷ Lo cual también trajo como consecuencia la modificación sustancial de la vecindad entre la capital del país y una parte significativa del Estado de México.

A decir de Ignacio Pichardo Pagaza,⁸ tal fenómeno ha provocado que por una parte los límites políticos y por la otra, el monto de las asignaciones presupuestales sean las únicas divisiones realmente existentes entre ambas demarcaciones.

A lo cual se adicionan las características socio-demográficas del área metropolitana, mismas que se agudizan por las particulares manifestaciones de desarrollo económico, político y cultural del Distrito Federal, que dan como resultado una sociedad capitalina que constituye un todo social sumamente complejo que rebasa en mucho la regulación jurídica del territorio donde se encuentra actualmente asentada, situación que ha originado una creciente demanda política por mayores espacios de participación, que de no atenderse pueden originar una crisis política.

⁶ Que consiste en el proceso de transformación secular de las estructuras rurales en urbanas. Lo que implica el desarrollo incesante de la división social del trabajo, que transfiere la fuerza laboral agrícola hacia actividades secundarias y terciarias; por la modernización tecnológica de los procesos de producción; por la creciente diferenciación política y social entre los sectores rural y urbano; y por dar origen a la ciudad, estimular el aumento de su tamaño y la multiplicación del número de urbes existentes. Garza, Gustavo, "Dimensión macroeconómica de las metrópolis en México" en *Normatividad Urbanística en las principales metrópolis de México*. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, 1998, p. 30.

⁷ Garza, Gustavo, "Globalización económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México" en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Volumen 14, Número 2, México, mayo-agosto 1999.

⁸ Pichardo Pagaza, Ignacio, "Zona Metropolitana de la Ciudad de México y los Estados de la Región del Centro", en *Revista del IAPEM*, Número 14 Perspectivas de la Administración Pública del Estado de México, México, abril-junio 1992, p. 21.

Así, encontramos que el AMCM es producto de la incorporación Incontrolada y gradual de suelos agrícolas, zonas de conservación ecológica, barrancas y cerros no aptos para usos urbanos, transformación que responde fundamentalmente a la forma en que opera el mercado del suelo en el sistema capitalista.

Los problemas de límites entre dos entidades federativas se dan comúnmente en las grandes metrópolis cuyo crecimiento poblacional rebasa la circunscripción territorial de las mismas, con lo cual se generan serias dificultades en la provisión de servicios públicos y en la identificación de autoridades e instancias a las que hay que recurrir para atender las demandas de la ciudadanía. Problemática que se ha intentado enfrentar mediante la celebración de acuerdos de precisión de límites que generalmente implican la concesión mutua de porciones de territorio, y a través de acciones administrativas coordinadas.

Desde esta perspectiva, la problemática fundamental que se presenta en términos de usos del suelo en la capital mexicana estriba en la gran presión de los diferentes actores sociales⁹ para ocuparlo por las vías legal o ilegal y en las acciones gubernamentales para controlar, reorientar o administrar dicho fenómeno.¹⁰

Originada por la decisiva influencia de los ferrocarriles en el desarrollo de nuestro país cuando el capitalismo industrial, como modo de producción dominante, se consolidó a partir de 1876 y entre ese año y 1910 se generaron los factores definitivos que inclinaron la balanza para fungir como centro industrial del país, a favor de la Ciudad de México por la llamada "fiebre de los ferrocarriles" que posibilitó la inversión extranjera, la creación de un mayor mercado interno y la concentración industrial.¹¹ Así, en el lapso comprendido entre 1890 y 1930 la Ciudad de México,¹² pasó de 345 mil habitantes a 1 millón 29 mil como producto de la migración rural urbana y del crecimiento natural y lento de la

⁹ Entre los que podemos señalar principalmente a los recién inmigrados, colonos de bajos ingresos, inversionistas en los sectores comercial y de servicios y algunos subsectores de la industria tales como el manufacturero y las maquiladoras.

¹⁰ Bustamante Lemus, Carlos, "Crecimiento metropolitano y políticas urbanas" en Zona Metropolitana de la Ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político. DDF-IIE, UNAM, México, 1993, p. 144.

¹¹ Véase al respecto Bassols Batalla, Ángel, "Bosquejo histórico-geográfico del desarrollo de la red de vías férreas en México" en *Investigación Económica*, Número 80, México, 1960.

¹² Integrada por lo que hoy son las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

población, con lo cual se colocó en el circuito de las grandes concentraciones urbanas a escala internacional, que por su misma condición reclamó desde aquéllos días una regulación específica que contemplara sus características socio-políticas, económicas y geográficas concretas.

En estos términos y para comprender mejor el problema al que nos enfrentamos, revisemos el proceso de crecimiento demográfico y urbano de la Ciudad de México como área metropolitana:

2.1.1. Formación y crecimiento de la Ciudad Central 1900-1930.¹³

Esta etapa se caracteriza por el incremento de la población residente en el núcleo central. En aquéllos tiempos el AMCM estaba conformada por 12 cuarteles en los que se verificaron los primeros indicios de saturación, pues en ellos habitaba el 98% de la población y el 2% restante en las delegaciones de Azcapotzalco y Coyoacán¹⁴ que para aquéllas épocas se encontraban fuera del centro urbano.

Así, se inició el proceso metropolitano de la Ciudad de México al llevarse a cabo la primera conurbación al interior del Distrito Federal cuando se unió la ciudad central,¹⁵ con poblaciones periféricas hasta aquéllos días, tales como: Tacubaya, Tacuba, La Villa, San Ángel e Iztacalco, fenómeno que ha sido denominado por Javier Delgado como "crecimiento por conurbaciones".¹⁶

¹³ Programa de Población del Distrito Federal 2001-2006, Gobierno del Distrito Federal, consultable en www.df.gob.mx. Véase también Garza, Gustavo, "Evolución de la Ciudad de México en el siglo XX", El Colegio de México, Mimeo.

¹⁴ Esquivel Hernández, María Teresa, "Cambios recientes en la dinámica demográfica de la Ciudad de México" en Augusto Bolívar E., René Coulomb y Carmen Muñoz. Coords., *"Metropoli, Globalidad y Modernización"* Programa Reencuentro de 2 Ciudades. México-Santiago de Chile, UAM-Azcapotzalco, México, 1993, p. 92.

¹⁵ Que abarcaba desde San Fernando a la nueva Merced, de Rayón a Fray Servando y de la Ciudadela a la avenida del Trabajo, Bassols Batalla, Ángel, "Introducción y marco de referencia" en *Zona Metropolitana de la Ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político*, op. cit., p. 21.

¹⁶ Delgado Javier, "De los anillos a la segregación. La Ciudad de México 1950-1987" en *Estudios Demográficos y urbanos*, Volumen 5, Número 2, El Colegio de México, México, 1998, p. 241.

2.1.2. Bases para el crecimiento metropolitano 1930-1950.

De 1930 a 1950 se presenta un crecimiento demográfico combinado con una expansión de la ciudad hacia las delegaciones periféricas que crecieron a tasas de 15.7% anual entre 1940 y 1950 frente al 4.5% en que creció el núcleo central,¹⁷ lo cual se debió al proceso de desconcentración de comercios, servicios y población que se generó a partir de 1940, mismo que a su vez redujo el peso poblacional de la ciudad central al 78% respecto al total urbano que se expandió principalmente hacia el sur y sureste del Distrito Federal, así como hacia el norte en los límites con el Estado de México, fenómeno que se caracterizó por el desplazamiento de poco más de 3 millones de personas.¹⁸ Y la instalación de 135 mil factorías que demandaban cuantiosos servicios e Infraestructura para operar.

La capital de la República fue el receptáculo del 50% de las plantas industriales: refinerías, industrias químicas, metalmeccánicas y de papel, productoras de fármacos, cementeras, textiles, etc. Así, el Distrito Federal y la zona fabril que lo rodeó convirtieron en un universo complejo con serios problemas de vivienda y degeneración del medio ambiente.¹⁹

La inmensa ciudad ovalada cobró amplitud en semicírculo, hacia el norte: la Villa de Guadalupe, Azcapotzalco y Tacuba y por el sur a lo largo de los ejes de Insurgentes Sur y la Calzada de Tlalpan; hacia Iztacalco e Iztapalapa al este; Tacubaya y San Ángel al suroeste, y Coyoacán al sur. Los fraccionamientos de clase media se modernizaron, mientras los más antiguos barrios modestos se degradaron convirtiéndose en zonas de tugurios. Los pueblos incorporados a la aglomeración se proletarizaron en la proximidad de las colonias Industriales (norte y este) o, al contrario, transformaron sus quintas aristocráticas para convertirlas en viviendas de lujo. Los nuevos centros comerciales, los

¹⁷ Negrete María Eugenia y Héctor Salazar, "Dinámica de crecimiento de la población de la Ciudad de México (1900-1980)" en *Atlas de la Ciudad de México*, El Colegio de México y El Departamento del Distrito Federal, México, 1988, pp. 120 y ss.

¹⁸ Esquivel Hernández, María Teresa, op. cit., p. 92

¹⁹ Tenorio Tagle, Fernando, "La Racionalidad de la ciudad: de México-Tenochtitlán al Distrito Federal", en *Revista Jurídica Jalisciense*, Año 6, Número 3, México, septiembre-diciembre 1996, p. 102.

barrios de comercio y negocios se instalaron por el Paseo de la Reforma hasta Chapultepec e invadieron la avenida Insurgentes hacia el sur.²⁰

En este periodo se promulga la primera Ley General de Población de México, en 1936, la cual establece que la población debe de aumentar con base a su crecimiento natural, es decir, realizar esfuerzos para disminuir la alta incidencia de la mortalidad y promover un mayor número de nacimientos. La evolución demográfica, tanto del país como de la Ciudad de México, a partir de estos años sigue un curso ascendente, creando una etapa de expansión poblacional, que dura hasta 1970.

2.1.3. Proceso metropolitano 1950-1970.²¹

Proceso de concentración y crecimiento del área urbana que dio origen al Área Metropolitana de la Ciudad de México como la conocemos en nuestros días, en virtud de que la expansión rebasó los límites del Distrito Federal hacia el norte sobre los municipios del Estado de México donde se desarrollaron suburbios especializados, en primer lugar en actividades industriales tales como Tlalhepantla hacia 1950 y Naucalpan y Ecatepec de Morelos hacia 1960. Por el otro lado, encontramos aquéllos en los cuales se buscó satisfacer los requerimientos de suelo urbano para vivienda como fue el caso de Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Cuauhtitlán, Tultitlán, Coacalco, Huixquilucan y la Paz²², con lo cual aumentó la intensidad del tránsito, que hizo necesaria la construcción de importantes obras de infraestructura, tales como: autopistas urbanas y suburbanas para intentar resolver, desde entonces, los problemas de congestión.

²⁰ Peña Torres, Eulalia, "El Crecimiento desordenado de la Ciudad de México" en *Zona Metropolitana de la Ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político*, op. cit., p. 95.

²¹ Javier Delgado denomina al crecimiento experimentado por la Ciudad de México de 1950 a 1970 como el Segundo Anillo o Contorno de la Segunda Conurbación en la que incluye también a los municipios que cumplen las condiciones para absorber el futuro crecimiento poblacional de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en lo que denomina el Cuarto Anillo o contorno de los municipios de la próxima conurbación. Op. cit., p. 241 y ss.

²² Luis Unikel, et al., *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México, 1978 y del mismo autor, "La dinámica del crecimiento de la ciudad de México", en *Ensayos sobre el desarrollo urbano de México*. SEP-Setentas, México, 1974; ambos citados por Sánchez Almanza, Adolfo, "Crecimiento y Distribución territorial de la población en la

Así, la intensificación del proceso de crecimiento metropolitano por incremento poblacional dio origen a un área metropolitana de 3 a 14 millones de habitantes como resultado de la fuerza de atracción por la expansión de las actividades industriales y de servicios, convirtiéndose en el receptáculo de los grandes flujos migratorios procedentes de las zonas rurales cuyo crecimiento alrededor del 20% anual entre 1950 y 1960 en delegaciones periféricas y municipios conurbados del Estado de México, cayó paulatinamente hasta el 9.6% para 1970.²³

Sin embargo, fue precisamente por aquellos días cuando la concentración urbana de la Ciudad de México empezó a considerarse un "problema" en su conjunto, cuando la tasa de empleo perdió dinamismo frente a la de producción y crecimiento demográfico. A guisa de ejemplo, de 1950 a 1970 el producto interno bruto (PIB) creció a una tasa anual de 6%, mientras que la tasa de empleo lo hizo a sólo 2% al año y la población a 3.5%. Adicionalmente, la contracción de la economía estadounidense a finales de los años sesenta desalentó seriamente las exportaciones mexicanas de materias primas y bienes manufacturados y, consecuentemente, el ritmo de la inversión de actividades productivas se redujo.²⁴

A lo cual se sumó, el hecho de que la ciudad central también redujo su tasa de crecimiento de 2.3% anual entre 1950 y 1960 a -1.1% para 1970²⁵ con lo que su peso poblacional respecto del AMCM en 1980 fue sólo de 18.6% con base al proceso de migración de la población de las áreas centrales y su redistribución en el área urbana a través de la proliferación de fraccionamientos ilegales que impactaron masivamente el espacio metropolitano y originaron una peculiar forma de urbanización expansiva y periférica así como cambios en el uso del suelo y densificación de sus zonas intermedias.

Zona Metropolitana de la Ciudad de México" en *Zona Metropolitana de la Ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político*, op. cit., p. 105.

²³ Esquivel Hernández, María Teresa, op. cit., p. 93

²⁴ Bustamante Lemus, Carlos, op. cit., p. 130.

²⁵ Negrete, María Eugenia y Salazar, Héctor, op. cit., p. 127.

2.1.4 Transición demográfica 1970-2000.

Es a partir de 1970 cuando se hicieron evidentes los cambios en la dinámica poblacional y urbana en el AMCM con crecimiento más complejo y expansivo al darse la sustitución de vivienda por comercios en las zonas centrales de la ciudad, el despoblamiento de las áreas centrales y la expansión de la periferia.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos que entre 1970 y 1982, el Distrito Federal expandió su área urbanizada en 5,440 hectáreas, mientras que en los municipios metropolitanos del Estado de México la superficie creció 24,496 hectáreas. Cabe aclarar que en esta última fracción del AMCM, el 84.87% de la superficie urbanizada correspondió hasta 1982 a usos habitacionales.²⁶

Lo anterior, sin olvidar que a escala nacional también se dio un cambio en el crecimiento urbano del país, pues después de un proceso de concentración urbana a ultranza, se inició un movimiento descendente, la migración campo-ciudad con destino en el Distrito Federal se redujo en términos relativos y las tasas de crecimiento de las ciudades medias se elevó por encima de la de la capital.²⁷

Así, podemos apreciar como también surgieron zonas aledañas donde previamente se instalaron otros servicios más organizados: conjuntos habitacionales incluyendo los de sectores medios y altos. Industrias, grandes centros de comercio y grandes vialidades. Los casos más recientes son: con la carretera federal a Puebla los asentamientos ilegales de Chalco; con las zonas residenciales de Lomas Verdes, Chiluca y Valle Escondido, los de Atizapán y Nicolás Romero; en Cuautitlán Izcalli con unidades habitacionales. En Ecatepec, Tecamac y Atenco con las vialidades a Pachuca, Tizayuca y Ciudad Sahagún.

²⁶ Iracheta Cenecorta, Alfonso X, "La expansión de la Ciudad de México: de la metrópolis a la megalópolis", en *Revista del IAPEM*, Número 15, México, julio-septiembre 1992, p. 92.

²⁷ Graizbord, B., "Sistema Urbano, Demografía y Planeación" en *Revista Ciudades*, Número 12, México, 1992, pp. 40 a 47.

En el periodo comprendido entre 1970 y 1989, los ritmos más acelerados de expansión respecto el mercado ilegal del suelo se orientaron hacia cinco grandes ejes:

- a) El norte siguiendo las vialidades a Pachuca por la autopista y la carretera federal, y la zona de las pirámides. Con dichas obras se incorporaron a la ilegalidad las zonas de los municipios de Ecatepec, Tecámac, Acolman, Atenco, Tezoyuca y San Juan Teotihuacán;
- b) A los lados de las vialidades que conducen a Tlalnepantla y Naucalpan, hacia Querétaro y Zumpango; aquí se incorporaron a la ilegalidad parte de los municipios de Cuautitlán Izcalli, Tultitlán, Melchor Ocampo, Zumpango y Tepotzotlán;
- c) Hacia Atzapán de Zaragoza y Nicolás Romero, incorporando además parte del municipio de Naucalpan;
- d) Hacia el sur y poniente las vialidades de Cuernavaca, Cuautla y Toluca; tanto por el Ajusco como por las autopistas federales y estatales. Con dichas vialidades se urbanizan ilegalmente parte de las delegaciones de Tlalpan, Xochimilco y Magdalena Contreras, y
- e) La más importante por su magnitud, hacia la carretera federal a Puebla que comprende parte de Iztapalapa, Los Reyes, Iztapaluca y Chicoloapan y casi la totalidad de Chalco y Chimalhuacán.²⁸

Y por si no fuera suficiente con lo anterior, los sectores populares demandantes de suelo y vivienda empezaron desde mediados de la década de la crisis (1980-1990) a ocupar masivamente los terrenos de altas pendientes (cerros, cañadas, montañas, sierras). Con lo cual las zonas montañosas del Ajusco, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Huixquilucan, Ecatepec y Tultitlán empezaron a colonizarse originando nuevas estrategias de sobrevivencia, principalmente en el abasto de alimentos, agua, gas y electricidad.²⁹

A pesar de la disminución del crecimiento de población en el Distrito Federal, el AMCM durante los años ochenta presentó una fuerte expansión de su mancha urbana, entre

²⁸ Legorreta, Jorge, "Expansión Urbana, mercado del suelo y estructura de poder en la Ciudad de México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año XXXVI, Nueva Epoca, Número 145 Las Ciudades de México, México, julio-septiembre 1991, pp. 51-53

²⁹ Loc. cit.

1980 y 1990, la población de la Ciudad de México creció 15.4% mientras que el área urbanizada en un 26.1%, proceso que se manifestó en los municipios recientemente conurbados que se constituyeron en zonas con bajas densidades de población y gran desperdicio de suelo urbano, los municipios de Chalco, Tecamac, Tultitlán, Cuauhtitlán Izcalli y Atizapan de Zaragoza crecieron en la década de los ochenta en forma expansiva, ocupando casi 14 mil hectáreas, de suelo para albergar a poco más de 1 millón de personas con una densidad de 83.4 hectáreas., por habitante. Y no obstante que a la fecha cuentan con un distinto grado de Integración a la mancha urbana, se pueden considerar funcionalmente integrados al AMCM por una extensa red de carreteras, transportes, comunicaciones, energía, abasto, así como por la Interdependencia establecida entre sus territorios, manifestada en el elevado Intercambio directo y cotidiano de flujos de personas, bienes, servicios y mensajes.³⁰

Vale la pena mencionar que aun y cuando las políticas de control en el Distrito Federal han sido más vigorosas que en los municipios conurbados, no han sido suficientes para detener la expansión hacia el área de conservación ecológica. En Iztapalapa la ocupación ilegal ha rebasado los límites de crecimiento de la colonia San Pablo III y Potrero La Luna; en Tlalpan en la colonia Zacatón y en Magdalena Contreras en Huayotia, Tenango, Ameyuca y Tierra Colorada.

En este sentido, son muy representativas las pequeñas localidades ubicadas a los lados de la carretera a Cuernavaca y alejadas relativamente de la mancha urbana, porque ahí es precisamente donde se ha desarrollado la libre comercialización del suelo urbano; por ejemplo, en las colonias Paraje Topilejo y en Tehuasco.³¹

Según la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural del D.F. (COCODER), en el área de conservación ecológica del D.F. (aproximadamente 80 mil hectáreas) se localizan alrededor de 131 asentamientos Irregulares que suman un total de 1,351 hectáreas.

³⁰ Sánchez Almanza, Adolfo, "Crecimiento y distribución territorial de la población en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en *Zona Metropolitana de la Ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político*, op. cit., pp. 106 y 107.

³¹ Legorreta Jorge, op. cit., p. 53.

Respecto los municipios del Estado de México, es mayor aún la proporción de terrenos irregulares, especialmente en Chalco, Ecatepec, Chimalhuacán y Naucalpan que en conjunto alcanzan casi el 50% del área ilegal de los municipios conurbados.³²

En algunas entidades administrativas la cantidad de área ilegal llega a representar la mitad y más de su área urbanizada. Por ejemplo, en las delegaciones de Tlalpan, Gustavo A. Madero y Milpa Alta alcanza el 48, 49 y 51% respectivamente. En Xochimilco y Cuajimalpa el 59 y 61%. En los municipios conurbados es aún mayor su proporción: Chimalhuacán 57%, Nicolás Romero 67% y en Chalco llega al 70%.³³

Sin embargo, debemos subrayar que en la actualidad se registra una marcada disminución de la intensidad de los movimientos de la residencia de las personas en todas direcciones dentro del AMCM, al tiempo que se aprecia un patrón donde es evidente el predominio de los flujos que se originan en su contorno central con destino a la periferia o hacia otras zonas de la República.³⁴

Cabe aclarar que esta nueva tendencia migratoria obedece principalmente al acceso a suelo urbano y vivienda "baratos" y a la búsqueda de empleo e ingresos mayores, por un lado y al deterioro de la calidad de vida y del ambiente, por el otro. De esta manera, la demanda de suelo, principalmente para vivienda se ha cubierto con terrenos ejidales de la periferia de la metrópoli, por lo que alrededor de 70% de las tierras de cultivo de 17 municipios conurbados habían sido absorbidos por la mancha urbana para 1993.³⁵

Asimismo, el Consejo Nacional de Población prevé que continuará el desplazamiento de la vivienda del centro hacia la periferia en el AMCM, pasando de una distribución casi equitativa en 1995 –8.5 millones de personas o 50.5% en el Distrito Federal y 8.3 millones o 49.5% en los municipios metropolitanos- a una mayor concentración en la parte conurbada con 11. 7 millones (57.5%) en 2010, frente a 8.7 millones (42.5%) en el

³² Loc. cit.

³³ Loc. cit.

³⁴ CONAPO, "Tendencias recientes de la movilidad territorial en algunas zonas metropolitanas de México", 1998, consultable en www.conapo.gob.mx

³⁵ Sánchez Almaza, Adolfo, op.cit., p. 114.

Distrito Federal.³⁶, situación que obedece al hecho de que el suelo de la frontera urbano-agrícola de la ciudad se intercambia en un ámbito muy especulativo que constituye la única posibilidad para que sectores mayoritarios de la población accedan a un terreno y a una vivienda, aunque sea de forma ilegal.³⁷ Oportunidad que guardan una estrecha relación con los periodos de gobierno y electorales.

Así, los municipios que han registrado mayores cambios están ubicados en la parte oriente y también al norte del Distrito Federal. Claro ejemplo de ello es el municipio de Nezahualcóyotl que en la actualidad está expulsando colonos hacia el municipio de Chimalhuacán donde los nuevos pobladores adquieren terrenos irregulares en una zona de reciente creación que no cuenta con servicios ni infraestructura urbana, toda vez que el poblamiento se ha llevado a cabo sin autorización de las autoridades municipales correspondientes. Lo cual impone condiciones de vida adversas a una buena parte de la población de estas colonias por la insuficiencia de servicios públicos, la inseguridad social que se vive y la limitada participación política en los procesos de elecciones municipales.³⁸

En un nivel inferior que los municipios, pero también en un rango alto de inmigración, se encuentran las delegaciones del Distrito Federal que habían mantenido baja densidad de población: Tlalpan, Tláhuac y Cuajimalpa, las que han sufrido una reciente afluencia a su territorio.

En el otro extremo se ubican las delegaciones con crecimiento negativo, como es el caso de Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Benito Juárez, Venustiano Carranza, Azcapotzalco e Iztacalco, las cuales expulsan población de manera creciente debido, principalmente, a la

³⁶ CONAPO, "Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1990-2010", op. cit.

³⁷ Cuando la venta ilegal se realiza en terrenos de propiedad privada o bien de propiedad pública (municipal, estatal o federal) la Comisión Regulatoria de la Tenencia de la Tierra (CORETT) dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria interviene por lo general en los momentos finales del proceso, mientras que en el Estado de México, la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (CRESEM) es la encargada, así como la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT), en el caso del Distrito Federal.

³⁸ Vega J. de la C., Ana Lourdes, "Los retos que enfrentan los gobiernos locales del Oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México al final del siglo XX", en *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, Año 19, Número 46, Iztapalapa 46. Políticas Públicas para el Siglo XXI, UAM, julio-diciembre 1999, p. 130.

gran competencia por suelo urbano que ha privilegiado las actividades terciarias sobre el uso habitacional.

A mayor abundamiento, entre las causas que explican la reducción de la población Adolfo Sánchez Almanza,³⁹ nos menciona las siguientes:

- a) La saturación del espacio físico
- b) El aumento de los precios del suelo urbano, combinado con el estancamiento en la construcción de viviendas
- c) El cambio del uso del suelo, de habitacional a comercial y de servicios, principalmente en las cuatro delegaciones centrales
- d) El incremento de los precios y tarifas de los servicios públicos como agua, predial y energía eléctrica y su efecto en los costos
- e) La competencia aguda por la mano de obra cuya oferta es mayor en los municipios del Estado de México
- f) La consecuente reubicación de muchas familias en la periferia o en ciudades más alejadas que se han fortalecido en los últimos años, adquiriendo un mayor dominio funcional de sus respectivas áreas de influencia
- g) El deterioro general de las condiciones de vida, incluyendo el ambiente y la salud, y
- h) Últimamente, ya en la década de los noventa, el sentimiento de inseguridad y el destrozo de los terremotos de 1985.

Conjunto de fenómenos que provocaron que el Distrito Federal presentara tasas de crecimiento a la baja, al pasar de 4.15% en 1950-1970 a 0.91% en promedio anual durante el periodo 1970-1990, e incluso llegar a un crecimiento negativo de -0.68% de 1980 a 1990, no obstante el hecho de que para aquél año el número de residentes en el Distrito Federal haya sido superior a la población de Bolivia, Paraguay, Uruguay, Dinamarca, Irlanda, Noruega o Austria.⁴⁰

³⁹ Sánchez Almanza, Adolfo, op. cit., p. 118.

Los municipios del Estado de México conurbados al Distrito Federal han elevado rápidamente su población. Así, pasaron de concentrar el 9.3% del total de habitantes de lo que es el actual AMCM en 1950, a 50.9% en 1995. Crecimiento demográfico que se manifestó en tasas muy altas de hasta 10.1% en promedio de 1950 a 1970 y aunque se redujo a 5.94 en 1970-1990, todavía se encuentra en un nivel superior a la media nacional y al conjunto del AMCM que fue de 2.6% en éste último periodo.⁴¹

Aunado a lo que antecede, del total de la población del Estado de México en 1990, 40.5% se concentraba en cuatro municipios. Asimismo, los municipios conurbados a la metrópoli presentaron una tasa de 3.3% de crecimiento promedio anual durante la década de los ochenta mientras que el resto de la entidad fue de apenas 1.5%. Tal comportamiento favorece la subordinación socioeconómica y política del Estado de México a la dinámica de crecimiento del AMCM, creando una realidad diferente de la que supone la actual división política.

En el territorio del AMCM se manifiesta una alta densidad de población, ocupada principalmente por las actividades industriales y de servicios que radican en las áreas urbanas o semiurbanas de los municipios del Estado de México, que interrumpen su continuidad física por tierras agrícolas y forestales, cuya extensión es cada vez más reducida. Por lo tanto, el fenómeno expansivo del centro de la periferia del AMCM se extiende no sólo sobre los municipios suburbanos, sino generalmente sobre sus propiedades ejidales que se fraccionan de manera ilegal, dando lugar a una ocupación irregular y anárquica del suelo urbano y generando impulsos para la migración intrametropolitana, como ha sucedido y sucede con la población que abandona su residencia en el municipio de Nezahualcóyotl para establecerla en el de Chalco.

Es posible advertir que las áreas ejidales y comunales localizadas en los límites de la mancha urbana van a entrar rápidamente al mercado urbano, más aún con las modificaciones al artículo 27 constitucional, toda vez que al elevarse el valor del suelo en esas zonas se hará atractiva su venta a los dueños actuales, que ya fraccionan sus terrenos, los venden ilegalmente y con ello originan una fuerte especulación y el

⁴⁰ Programa de Población del Distrito Federal 2001-2006.

acaparamiento de los mismos, en su mayoría de origen ejidal, y que en consecuencia, carecen de la Infraestructura básica de servicios urbanos: agua, drenaje, electricidad y otros más, cuya Instalación se dificulta debido a la irregularidad de la tenencia y a la topografía.

Para comprender lo anterior, podemos partir de la premisa de que la situación actual del AMCM es resultado de variables coyunturales, que a largo plazo han ido moldeando su estructura, así como la distribución territorial de sus habitantes, entre los cuales consideramos fundamentales los siguientes:

- 1.-La concentración de la Industria y la atracción de Inmigrantes por las fuentes de trabajo, así como el acceso a servicios públicos;
- 2.-La concentración de poder en torno al presidente de la República, fortalecida constitucionalmente y militarmente desde principios del siglo XX, lo que permitió que el presidencialismo con Obregón y Calles⁴² sentara bases institucionales y fijara el modelo de desarrollo por el que transitaría el país, sin grandes variaciones, hasta la década de los ochenta cuando se adopta el neoliberalismo en México.
- 3.-El centralismo administrativo, característico de las dependencias del Gobierno Federal, que como prioridad presupuestal y aplicación de programas de desarrollo, siempre estuvo en la Ciudad de México por encima de todas las entidades federativas.

Factores que en su conjunto definieron el desarrollo no sólo de la Ciudad de México, sino del país entero y que en muchas ocasiones fueron determinantes de los proyectos relacionados con la inversión pública para el desarrollo regional e industrial.⁴³

⁴¹ Loc. cit.

⁴² Nicolás Cárdenas en *La reconstrucción del Estado mexicano. Los años sonorenses (1920-1935)*, UAM, México, 1992, pp. 25-37, rescata el sello particular que los presidentes del grupo sonorenses le imprimieron al desarrollo mexicano con su particular postura política ideológica.

⁴³ Véase Rosique Cañas, José Antonio, op. cit., pp. 33-45.

En este sentido, resultan muy ilustrativos los casos de "especulación con el suelo", "la comercialización y venta ilícita de terrenos" y el "crecimiento desordenado de las áreas de población". Así pues, uno de los puntos fundamentales que ha faltado para detener el avance de la mancha urbana ha sido la falta de vigilancia para el cumplimiento de los planes de desarrollo y que las modificaciones sean resultado del consenso entre los grupos de la región involucrada. Por lo tanto, urge una reforma urbana integral que limite el acaparamiento de las tierras, además de rehacer el programa rector, pues ya desde los años cuarenta se inició el crecimiento anárquico de la ciudad y la destrucción de sus áreas verdes, debido a la complicidad entre líderes ejidales, fraccionadores y autoridades.⁴⁴

2.2. DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DEL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO.

Resultaría excesivamente ambicioso pretender el análisis pormenorizado de los problemas que aquejan a la población asentada en el AMCM en un estudio de éstas características. En todo caso, en el presente apartado pretendemos ofrecer una visión meramente enunciativa del tema a fin de fortalecer nuestro planteamiento en lo que se refiere a la necesidad urgente de reformar el marco constitucional que rige los conglomerados metropolitanos en nuestro país, toda vez que el mismo no responde a la realidad que se vive actualmente.

Por lo expuesto, debemos partir de la premisa de que los problemas del AMCM tienden al aumento conforme ésta se extiende a tres entidades distintas, con diferente régimen de gobierno y problemas propios.

En este sentido Pedro Moctezuma Barragán,⁴⁵ considera que los problemas metropolitanos se desbordaron desde el Distrito Federal hasta el vecino Estado de México debido a dos factores: la política del llamado "Regente de Hierro" (Ernesto P. Uruchurtu, quien dirigió la ciudad bajo tres presidencias de la República de 1952 a 1966), que impidió la expansión urbana mediante la prohibición de los fraccionamientos en el Distrito Federal y, el

⁴⁴ Bassols Batalla, Ángel, op. cit., p. 41.

⁴⁵ En el artículo ¿Qué hacer con la megalópolis? Participación social en el Valle de México, *ibid.*, p. 385.

segundo, provocado por la avidez especulativa de los grupos políticos hegemónicos en el Estado de México, que ofrecieron a los mas desfavorecidos un lugar para establecer su residencia.

Así, la irregularidad en la tenencia de la tierra, la venta clandestina de suelo, las carencias de servicios públicos, las malas condiciones de salud (que en 1991 provocaron brotes de cólera) y los problemas de abasto, etc., son estructuralmente más graves en el Estado de México que en el Distrito Federal, pues los niveles de ignorancia y miseria en las zonas populares suburbanas, la falta de conductos abiertos a la participación social, la corrupción y el autoritarismo ofrecen una perspectiva más oscura que en el Distrito Federal.

Por lo tanto, es posible advertir que la historia política del AMCM ha escndido en dos grandes líneas a la metrópoli entre habitantes de "primera" (los residentes del Distrito Federal) y de "segunda" (los pobladores del Estado de México), con enormes franjas limítrofes en donde el vacío de poder permite que se instale la arbitrariedad y la ley de la selva, como es el caso de las colonias de San Felipe de Jesús, en el norte, y Emiliano Zapata, en el oriente del Distrito Federal.⁴⁶

La presencia de numerosos pobres determina que en lo fundamental la política social del gobierno para mejorar la calidad de vida defina sus metas en "mínimos de satisfacción" de los diversos renglones de las necesidades materiales más elementales. Con ello se posponen o se trasladan a un segundo plano aquellas otras más elaboradas correspondientes a un nivel superior de bienestar y de posibilidades de desarrollo humano, reforzándose así, la cerrazón de perspectivas que en similar sentido se da desde el ángulo de los grupos sociales afectados.⁴⁷

Lo anterior, forma parte de un proceso en el cual la regularización de la tenencia de la tierra y la dotación de infraestructura y servicios urbanos, se ha utilizado como medio para asegurar el control y el apoyo políticos, ello como resultado de las relaciones paternalistas

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 386.

⁴⁷ González Salazar, Gloria, "Acerca de la calidad de vida", en *Zona Metropolitana de la Ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político*, op. cit., p. 412.

entre el Estado y la población de menores recursos que se ha vivido en todo el país desde hace ya muchos años.

Por lo tanto, es evidente que los problemas del AMCM están haciendo crisis. La contaminación ambiental, el acaparamiento especulativo del suelo y la escasez de vivienda, los desalojos y los lanzamientos, la carencia de agua, drenaje, la falta de servicios públicos, así como el aumento de la delincuencia, la irregularidad en la tenencia de la tierra, la ineficiencia del transporte, la insuficiencia del servicio de limpia, el deterioro de la salud popular y el desabasto, etc., se acumulan y desbordan.

Así pues, aun y cuando debemos aclarar que no son los únicos, consideramos pertinente agrupar en seis los grandes problemas del AMCM:

- 1.- Asentamientos humanos
- 2.- Abastecimiento de agua
- 3.- Contaminación ambiental
- 4.- Obras viales
- 5.- Transporte
- 6.- Seguridad pública

Tópicos que demandan acciones jurídicas inmediatas que den respuesta efectiva por todas y cada una de las instancias gubernamentales implicadas pero con la particularidad de que deben hacerlo de forma coordinada, independientemente de su ámbito territorial, toda vez que con acciones aisladas es imposible hacer frente a esta problemática, tal y como lo hemos señalado con antelación y como se demuestra con la siguiente información:

2.2.1. Asentamientos humanos.

A lo largo del presente capítulo hemos expuesto con detalle el proceso de expansión que sufrió la Ciudad de México a lo largo del siglo pasado, hasta convertirse en el actual AMCM, objeto de nuestro estudio, con la intención de acercarnos desde una perspectiva global al fenómeno social que pretendemos regular.

Así pues, podemos afirmar válidamente que el AMCM tuvo su origen precisamente en las dos características más importantes del comportamiento de la población mundial en la segunda mitad del siglo XX que son: su rápido crecimiento y el cambio en el patrón de su distribución, hacia uno de naturaleza predominantemente urbana.⁴⁸

Hecho que en sí mismo, hace innecesario un análisis muy profundo para comprender que en primera instancia debemos tener muy presente la dinámica de distribución de la población en el territorio del AMCM, ya que hoy asciende a 8 millones en la ciudad y más de 10 millones de habitantes en las zonas conurbadas, y la articulación y coordinación de esfuerzos entre el Distrito Federal y el Estado de México, además de insuficientes no han sido satisfactorias.⁴⁹

En este sentido, cabe subrayar que la problemática que se describe es producto del cambio de los usos de suelo y de la tenencia de la tierra, así como de la legislación vigente, tanto federal como local en la materia.

Dinámica que se desató por las modificaciones al artículo 27 constitucional en materia agraria, pues los procesos de compraventa de tierras ejidales y comunales que se llevaron a cabo, abrieron un periodo de especulación masiva con el suelo que tuvo dos aspectos negativos para el equilibrio de la gestión de las condiciones de vida metropolitana:

- 1º Los campesinos vendieron sus parcelas, gastaron su dinero y no encontraron empleo en el campo o los que invirtieron sus recursos en actividades productivas o de servicios en la ciudad, tendieron a emigrar del campo a la ciudad, y

⁴⁸ Zepeda, José Pedro, "Evolución del contexto macroeconómico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, op. cit., p. 78.

⁴⁹ Martínez-Chavarría, Sergio, "Los Servicios públicos en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en *Problemas emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Moisés Castillo García y Sergio Reyes Luján, Coordinadores, UNAM-Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C., México, 1997, p. 220.

2º Al permitirse a los grandes capitales controlar las reservas territoriales de origen ejidal o comunal para darles uso habitacional, las posibilidades de tierra barata para la masa de Inmigrantes disminuyeron y con ello se aumentó la presión social por suelo y vivienda, pues se cerraron los canales populares tradicionales de acceso al suelo que operaban como válvula de escape al problema.

Así, el crecimiento desordenado hacia la periferia de la ciudad genera un impacto negativo sobre las características naturales de la zona y sobre los procesos ambientales y culturales que la sustentan, proceso de urbanización que se ha caracterizado por la expansión de las construcciones individuales dentro de los asentamientos existentes, la consolidación de los núcleos que las conforman y la ocupación masiva de predios, debida a la venta ilegal de propiedad social o privada en donde se prohíbe el uso habitacional.

Además de los 36 poblados rurales en el suelo de conservación,⁵⁰ hasta el año 2000, se tienen registrados 708 asentamientos humanos, de los cuales 180 son regulares y 528 son irregulares, lo que no sólo pone en riesgo la sustentabilidad de la ciudad sino también la seguridad de las familias que se establecen en suelos no aptos.⁵¹

2.2.2. Abastecimiento de agua.

Una de las mayores limitantes al desarrollo metropolitano es la incorporación de nuevas fuentes de abastecimiento al sistema de suministro de agua. Se calcula que desde los años setenta se rebasó la relación entre la magnitud de la población y el volumen de agua

⁵⁰ Para optimizar el ordenamiento territorial, el aprovechamiento del suelo y el respeto al medio ambiente, el territorio del Distrito Federal se clasifica en suelo urbano y suelo de conservación, a lo que se denomina zonificación primaria del territorio. El primero cuenta con una extensión de 61,082 hectáreas que representa el 41 % de la superficie total, mientras que el segundo incluye 88,442 hectáreas, es decir un 59 % del territorio. El suelo de conservación no solamente provee de servicios y bienes ambientales, masas boscosas y productos agropecuarios a la ciudad, es también el lugar donde se asientan las comunidades indígenas con sus tradiciones culturales, prácticas productivas y relaciones sociales, como manifestación de interrelación con la tierra. *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2003.

⁵¹ *Ibíd.*

disponible y desde hace décadas la ciudad cuenta con un alto grado de dependencia hidrológica del exterior.

El aprovisionamiento de agua para el DF proviene de dos fuentes primordiales: la de los sistemas del Alto Lerma y del Cuetzamala y el acuífero de la cuenca de México. Los volúmenes de agua aportados por los sistemas Lerma-Cuetzamala ascienden al 43 % del caudal total. El suministro a partir de fuentes lejanas ha resultado muy oneroso debido al requerimiento de energía necesario para conducir el agua a lo largo de 127 kilómetros y para elevarla 1,100 metros de altura. Esto representa un consumo de 3.4 millones de barriles de petróleo por año y un costo promedio de 3.66 pesos por metro cúbico.

Aún cuando el 97 % de la superficie urbanizada del Distrito Federal cuenta con redes de distribución de agua potable, existen graves deficiencias en el abasto, especialmente de las delegaciones periféricas. Ejemplo de ello, es la situación de tandeo en que se encuentran diversas colonias del oriente y norte, así como diversos poblados rurales del sur de la ciudad. Esto se debe tanto a los problemas de suministro adicional de agua como a aspectos de la infraestructura y a la condición del funcionamiento técnico del sistema.⁵²

En la opinión de varios autores, el reto del presente siglo será el grave problema de abastecimiento y consumo de agua en la Ciudad de México. El agua mexicana sirve al Distrito Federal y los centros culturales y laborales de este último apoyan el desarrollo de los habitantes del Estado de México. Se trata de una interdependencia total.⁵³

Sin embargo, traer agua a la ciudad no sólo es un problema técnico y financiero, también tiene implicaciones políticas y sociales. Sólo el abastecimiento de agua del Valle de Lerma de donde se extraían 600 millones de metros cúbicos al año, originó serias protestas de los agricultores, ganaderos e industriales que se vieron afectados por la falta de líquido en sus zonas; entre los campesinos pobres la falta de agua se tradujo en migración hacia las ciudades cercanas.⁵⁴

⁵² *Ibid.*

⁵³ Castillo Costa, Miguel, "Democracia y desarrollo urbano-regional en la zona metropolitana y la región centro", en *Democracia y desarrollo urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Tomo I. Expansión de la mancha urbana, ARDF-DDF-UAM-X, México, 1990, p. 20.

⁵⁴ Rosique Cañas, José Antonio, *op. cit.*, p. 75.

Además, más del 40% del agua que se consume en la Ciudad de México se suministra de manera gratuita. Toda vez que la medición en el suministro representa uno de los principales problemas que enfrenta el Gobierno del Distrito Federal, ya que únicamente se registra y cubre el 60% del total de agua potable que se distribuye a los habitantes del D.F., dejando el otro 40% como subsidio del gobierno.

Otro problema es el relativo al tratamiento de aguas negras, pues solamente el 8% de las aguas residuales se recican y entre el 30% y el 35% del agua suministrada por la red de abastecimiento del D.F., sin contar fugas caseras, se desperdicia por falta de mantenimiento y fugas en las tuberías. La desmedida extracción y sobreexplotación del manto acuífero es otro grave problema, al causar hundimientos entre ocho y diez centímetros al año, en las zonas como la del Aeropuerto Internacional y del Centro Histórico y de 7 metros en la subcuenca Chalco-Xochimilco, a una tasa de 48 centímetros al año.

Las acciones y medidas que los gobernantes están tomando para enfrentar y solucionar este problema no pueden ser aisladas. La ciudadanía tiene la obligación de tomar conciencia sobre este importante asunto que a todos y cada uno de nosotros concierne y para ello, es necesario y urgente crear una nueva "cultura metropolitana del agua".

2.2.3. Contaminación ambiental.

El Valle de México por su propia condición orográfica, atrapa los contaminantes y convierte a la ciudad en una de las más contaminadas del mundo. Lo cual se ha robustecido con los siguientes factores:

- a) La desaparición de 73% de los bosques y el 99% de los antiguos lagos;
- b) La insuficiencia de áreas verdes en la urbe;
- c) Más de 30,000 Industrias y 12,000 establecimientos de servicios con procesos de combustión;

- d) La generación de 30 millones de viajes persona-día y la circulación de más de 2.7 millones de vehículos automotores;
- e) El consumo diario de 100,000 barriles de gasolina, 31,000 de diesel y 28,600 de combustóleo, que equivalen respectivamente, a 25-30, 16 y 7% del consumo total nacional; y
- f) Las características topográficas y climáticas en que interactúan todos éstos factores (la altitud que dificulta la combustión eficiente, la relevancia del fenómeno de la inversión térmica, la insuficiente ventilación y la escasa velocidad de los vientos, etc.).⁵⁵

Merece especial atención en este rubro, el problema de la contaminación atmosférica, toda vez que en la Ciudad de México se producen más de 4.3 millones de toneladas de contaminantes al año, de las cuales el 68% es monóxido de carbono, 13% hidrocarburos, 10% partículas suspendidas y 4% óxidos de nitrógeno. En un marco en que 75% de la contaminación que se origina en los procesos de combustión, el 76% de dichos contaminantes proviene de vehículos automotores, 18% de industrias y establecimientos de servicios y 6% de áreas sin vegetación ni pavimentación.⁵⁶

Actualmente el AMCM presenta concentraciones de contaminantes atmosféricos superiores a los criterios de calidad de aire vigentes en México. Lo cual hace indispensable la acción conjunta de los gobiernos implicados que, aun y cuando han puesto en marcha una serie de medidas y acciones para reducir las emisiones provenientes tanto de las fuentes fijas como móviles y naturales, mediante programas de regeneración ambiental; deben trabajar de forma coordinada y unificar criterios en virtud de que es un problema muy difícil de enfrentar, que no ha sido superado y que por lo tanto, reclama por soluciones de mayor alcance al que ha tenido hasta nuestros días.

La contaminación ambiental, el deterioro forestal, la pavimentación y la invasión por construcciones, así como la disminución en la absorción de aguas pluviales han sido

⁵⁵ González Salazar, Gloria, op. cit., p. 417.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 418.

factores que han hecho del Valle de México una zona de cambios climatológicos,⁵⁷ y como consecuencia de ello, un área aun más contaminada.

En la Ciudad de México se generan más de 12,000 toneladas de residuos sólidos al día⁵⁸ cuyo manejo demanda acciones en materia de recolección, limpieza, transferencia, tratamiento y disposición final de los mismos. Lo que a su vez hace necesaria una reestructuración administrativa mediante la cual se cree una instancia de manejo centralizado de las actividades a escala metropolitana.

Lo anterior es así, pues la modalidad principal de disposición final de los residuos sólidos que se utiliza en el AMCM es el relleno sanitario; hecho que plantea un reto importante debido a que la vida útil de los rellenos sanitarios en operación está por concluir. A la fecha, el Distrito Federal cuenta con los rellenos sanitarios de Santa Catarina, al nororiente, y el Bordo Poniente, Sección IV, en Texcoco, Estado de México. Ambos reciben el 83 % de los residuos generados, con una capacidad diaria de recepción de aproximadamente 1,850 y 8,767 toneladas diarias, respectivamente. Santa Catarina tiene prevista su clausura desde el 2000 y se estima que el Bordo Poniente agotó su capacidad en el 2004.⁵⁹

Como punto de partida, se debe dar un fortalecimiento institucional del servicio que permita integrar en una dependencia las tareas de conducción y coordinación, así como operación directa de las fases finales del proceso, compatibilizando estas funciones con las atribuidas a las delegaciones políticas y a los municipios conurbados.

Hay que allegarse de recursos humanos, equipo y maquinaria, así como de procesos operativos especializados que coadyuven a modernizar la prestación de algunos servicios y

⁵⁷ Rosique Cañas, José Antonio, op. cit., p. 73.

⁵⁸ De ese total, casi un 20 % se le atribuye a la población flotante, mientras que cerca de la mitad de estos residuos provienen de las delegaciones Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, en tanto que Milpa Alta genera menos del 1 % del total. Asimismo, de acuerdo a las fuentes generadoras, el 46.2% proviene de los hogares, el 29 % de los comercios, el 15 % de prestadores de servicios, el 3.2 % de giros especiales y 6.4 % de otros. *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003*. Véase también Cruz Jiménez, Rosalba, "Los servicios públicos en la Ciudad de México", en *Problemas emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, op. cit., p. 223.

⁵⁹ *Ibid.*

con el tiempo se constituyan empresas especializadas en la materia, con participación privada como en el resto de los países del mundo occidental.

2.2.4. Obras viales.

El crecimiento incesante de los flujos de personas y mercancías al interior de la metrópolis y entre ésta y el resto del territorio megalopolitano⁶⁰ y nacional, determinado por el crecimiento demográfico y los procesos económicos de todos estos componentes en el contexto actual, representa un hecho crucial para el desarrollo metropolitano futuro. De su tratamiento dependen la habitabilidad y la sustentabilidad de la ciudad, así como la recuperación de las condiciones del crecimiento económico y el desarrollo social.

La red vial metropolitana actual está conformada por vías de penetración y perimetrales. Las principales vías de penetración las constituyen los accesos carreteros que desembocan en la vialidad primaria del DF. La zona norte posee dos penetraciones importantes, las autopistas México-Querétaro y México-Pachuca, además de la Avenida Central que sirve como la vía alimentadora de los municipios de Ecatepec y Nezahualcóyotl.

En la zona oriente, las carreteras México-Texcoco y México-Puebla presentan bajos niveles de servicio en los tramos urbanos; la conexión de la carretera Los Reyes-Texcoco con la Calzada Ignacio Zaragoza presenta total saturación; la autopista Peñón-Texcoco contribuye a mejorar el tránsito.

Debido a las características topográficas de la zona norponiente del Valle de México, la comunicación entre el DF y los municipios del Valle de Cuautitlán se realiza sólo por la autopista México-Querétaro y la carretera Tlalnepantla-Cuautitlán. Por el poniente, los bajos niveles de servicio se dan en las carreteras Atzapán-Atlacomulco y Naucalpan-Toluca y por el sur en las carreteras libres México-Cuernavaca y Xochimilco-Oaxtepec.

⁶⁰ Se ha definido a la megalópolis, como un área que comprende a los municipios que integran las zonas metropolitanas de las capitales de los estados limítrofes al Valle de México, más la totalidad de los municipios que mantienen una relación funcional estrecha con la Ciudad de México y los que se ubican entre las zonas metropolitanas que integran la corona regional de ciudades (Tlaxcala, Puebla, Cuautla, Cuernavaca, Toluca y Pachuca) y el Distrito Federal, además de las delegaciones del Distrito Federal. *Programa de Población del Distrito Federal 2001-2006*.

La estructura vial en su conjunto presenta una serie de conflictos provocados por su discontinuidad y fragmentación o por la falta de carriles en una misma arteria.

De acuerdo con normas internacionales, el DF tiene un déficit de más de 410 kilómetros de vialidades primarias y de 120 kilómetros de vías de acceso controlado, por lo que la vialidad al interior del DF, así como la vialidad metropolitana integrada por los corredores de acceso a la ciudad central, constituyen una problemática fundamental en materia de infraestructura. Existen, además otras arterias estructuradoras que presentan problemas por la falta de continuidad física.

Así, se requiere promover la unificación de criterios técnico-operativos para el mantenimiento de la Infraestructura, equipamiento y mobiliario urbano para la atención de vialidades primarias, secundarias y locales. Ya que en la parte conurbada del Estado de México la red vial no está bien definida ni desarrollada para continuarse de manera integrada a la del Distrito Federal.

No es extraño que esas vías carreteras que conectan los municipios conurbados con la capital se congestionen a diario en horas críticas y sin embargo, los gobiernos estatal y municipales mexiquenses, ofrecen muy pocas opciones para el transporte por vías alternas.

Resulta sorprendente incluso que los municipios conurbados del Estado de México que albergan la zona Industrial más grande del país con altas aportaciones al PIB, no pongan atención al mejoramiento, la ampliación o al menos al mantenimiento de la infraestructura y equipamiento que les da vida.

Es muy notoria la discontinuidad de vialidades primarias para interconectar al Distrito Federal con los municipios circunvednos; las amplias avenidas de seis u ocho carriles del Distrito Federal se encuentran al llegar al límite con el Estado de México, con muros o "cuellos de botella" de uno o dos carriles; ahí también comienza la falta total de

mantenimiento a la carpeta asfáltica, al ballzamiento horizontal y a la señalizadón vial y nomenglatura de las calles, lo cual dificulta la fluidez y accesabilidad inter-metropolitana.

Del mismo modo, se requiere incorporar tecnologías, equipos y materiales que disminuyan los impactos al ambiente en la realización de trabajos. Y por otra parte, para evaluar el comportamiento de la gestión se deberá incorporar un sistema de estándares e indicadores de servicio.

2.2.5. Transporte.

Toda vez que millones de ciudadanos se transportan diariamente de los municipios conurbados a la Ciudad de México bien sea para acceder a los centros de negocios y de trabajo, como a los comerciales y de abasto, al igual que a las Instituciones de salud, enseñanza, de cultura y otros servicios, sin olvidar las interrelaciones sociales y familiares. Se ha hecho necesario que los servicios del Distrito Federal, además de asegurar el abastecimiento a toda la población del D.F., tengan que cubrir la demanda creciente y potencial de la población flotante. Uno de los aspectos que refleja esta realidad es el hecho de que en la Ciudad de México se realizan 30 millones de viajes-persona-día, de los cuales 80% se efectúan en transporte público.⁶¹

En el 2000, el uso de los modos de transporte muestra, en términos de personas transportadas, la persistencia del predominio de los más Ineficientes: la mayor participación con 55 %, corresponde al transporte público concesionado de mediana capacidad (combis y minibuses); le sigue el automóvil particular con 16 %, los taxis con 5%, el metro con 14 %, transportes eléctricos con 1 %, y autobuses y Red de Transporte de Pasajeros (Ex-ruta 100) con 9 %.

El Sistema de Transporte Colectivo Metro cuenta con una red de 200 kilómetros de vías dobles en 11 líneas y 175 estaciones. Se comporta como elemento estructurador del transporte público con 3.8 millones de usuarios diarios, pero resulta insuficiente en la articulación transversal en el sur, y las redes de penetración hacia el Estado de México. A

⁶¹ Martínez-Chavarría, Sergio, op. cit., p. 220.

pesar de que a lo largo de 10 años ha habido un aumento de cerca de 40 kilómetros de líneas, el índice general de captación muestra en ese mismo periodo una caída relativa de atracción de usuarios, con tendencias a la baja en su participación relacionada con años anteriores.⁶²

Lo que antecede, sin contar los millones de viajes-día que realizan el millón y medio de camiones de carga terrestre, la transportación ferroviaria y la aérea; todo lo cual, en conjunto aglutina 60% del transporte para todo el país. De aquí la gran necesidad de abordar en forma conjunta la tarea de facilitar los movimientos de la población, las mercancías y los servicios desde y hacia el AMCM y dentro de ella misma, mediante el mejoramiento gradual de las condiciones prevaletentes en los sistemas de transporte con el propósito de lograr una mayor eficiencia en el proceso productivo-distributivo y elevar las condiciones generales de vida, en términos de reducir tiempos y costos en los traslados, así como disminuir la contaminación ambiental.⁶³

Las Inversiones y subsidios correspondientes a la infraestructura, equipamiento y gestión del transporte urbano y metropolitano no se están optimizando adecuadamente en sus resultados económicos, ni funcionales, por falta de Integración de los proyectos y de una estrategia global de actuaciones públicas y privadas.⁶⁴

Además, el adecuado desarrollo del transporte metropolitano del AMCM requiere de la Integración de acciones urbanas e interurbanas, convergentes en la estructura territorial y adecuadas a la problemática específica. Pero, además del análisis Integrado de las políticas y la programación de acciones multisectoriales, necesarias para lograr efectos globales de mejora en la calidad de vida, y en la competitividad del AMCM, la promoción del desarrollo también exige incluir cuestiones de equidad y sustentabilidad económica.⁶⁵

⁶² Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003.

⁶³ Bustamante Lemus, Carlos, op. cit., p. 149.

⁶⁴ Chías Becerril, Luis, "Las externalidades como problema emergente del Sistema de Transporte Metropolitano", en *Problemas emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, op. cit., p. 256.

⁶⁵ Loc. cit.

Se sostiene lo anterior, en el hecho de que hasta la fecha no se ha logrado dotar de transporte público cómodo rápido y ágil, en un cauce en que el crecimiento demográfico desborda permanentemente la expansión de este y otros servicios y en que las necesidades se incrementan más que proporcionalmente a aquél, en virtud de que la expansión desordenada de la mancha urbana provoca que numerosos trabajadores vivan cada vez más lejos de sus lugares de trabajo, a la par que diversos servicios y equipamientos básicos tienen una ubicación no siempre en correspondencia con la demanda, todo lo cual incrementa el número de viajes por encima del aumento de la población.⁶⁶

2.2.6. Seguridad pública.

De unos años a la fecha se han registrado cambios en el ambiente social y en la fisonomía de la ciudad que muestran que la sensación de inseguridad de ésta ha crecido considerablemente. Muestra de ello son los negocios con enrejados protectores o con policías en la puerta, lo cual, si bien parece lógico en instituciones bancarias, no lo es en los casos de farmacias, misceláneas, restaurantes, etc. Lo mismo cabe señalar de la proliferación de casetas de policía auxiliar en las zonas habitacionales cuyo costo corre a cargo de los vecinos. Tampoco debe olvidarse que en diversas partes de la ciudad se han organizado sistemas de seguridad particular, incluso mediante enlaces interconectados de alarmas en las casas.⁶⁷

Así, hemos visto como se elevan las bardas, y la instalación de más de una alarma en los automóviles particulares y el uso de otros aditamentos como bastones de seguridad para los volantes y que por lo común circulen con las ventanillas cerradas. Por otro lado, barrios antes concurridos por transeúntes y en los cuales los negocios permanecían abiertos, ahora muestran poca actividad a tempranas horas de la noche.

Al respecto hay que tomar en cuenta que numerosos delitos no se reportan a las autoridades, sobre todo en lo que se refiere a robos de transeúntes y de menor cuantía o aun de cierta consideración, pero que se conocen y divulgan por los familiares, conocidos

⁶⁶ González Salazar, Gloria, op. cit., p. 420.

o vecinos de las víctimas. Lo cual obedece a las fallas en la impartición de justicia no sólo en la metrópoli sino en todo el país. Tanto en el caso de los agentes del ministerio público y jueces calificadores, como en las corporaciones policíacas y penales donde existen prácticas viciosas y una fuerte corrupción. Lo cual incide directamente en los índices de impunidad que aumentan día con día en la concentración urbana que nos ocupa.

Así, es posible afirmar que los problemas del AMCM se agudizan tanto por la falta de participación democrática de sus habitantes en las decisiones que les afectan directamente como por la falta de coordinación en el manejo de los complejos problemas metropolitanos.

Por lo tanto, se requiere una nueva fórmula política concebida de cara a la realidad y no bajo el peso de tradiciones jurídicas que no responden a la situación actual. Fórmula que sólo es posible en condiciones de transición democrática y bajo una óptica flexible que integre dicho proceso como parte indispensable de la transición metropolitana hacia un modo de organización socioespacial alternativo que no privilegie los intereses de la ciudad por encima de los del campo, los de la industria a costa de la naturaleza y los del centro a costa de la periferia.

En tal virtud, podemos concluir válidamente que la ciudad ha llegado al límite de su crecimiento, es decir, al punto en el cual es inaplazable hacer frente a los problemas metropolitanos fundamentales, toda vez que las medidas y acciones de corte tradicional han demostrado su ineficacia.

⁶⁷ González Salazar, Gloria, op. cit., p. 426.

CAPITULO TERCERO.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Una vez que hemos revisado en forma general la regulación jurídica del fenómeno metropolitano a nivel Internacional, así como hemos verificado que la Ciudad de México requiere de un tratamiento jurídico particular al haber adquirido la categoría de área metropolitana debido al proceso de expansión del que ha sido objeto, resulta necesario revisar la evolución Institucional de nuestra ciudad a fin de conocer las bases sobre las que se gobierna actualmente para después determinar si es posible la instauración de un sistema jurídico especial, que busque resolver problemas de carácter estrictamente metropolitano con Independencia del límite territorial del Distrito Federal o en su caso, procurar la Instrumentación de políticas públicas coordinadas que se encaminen a la satisfacción de las necesidades de la población metropolitana asentada en el Valle de México, con Independencia de la circunscripción en la que habiten, bien sea el Distrito Federal o alguno de los municipios conurbados de los estados de México o Hidalgo.

A lo largo del presente capítulo presentamos una visión general de las bases constitucionales para el gobierno de la Ciudad de México que han operado desde la Instauración del Distrito Federal hasta nuestros días, lo cual obedece al hecho de que la materia urbana en nuestro texto fundamental no fue objeto de regulación sino hasta el momento en el cual se empezaron a sufrir los efectos de la sobrepoblación Incontrolada en nuestra capital.

3.1. PRIMER PERIODO: GOBERNADOR Y AYUNTAMIENTOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

3.1.1. Creación del Distrito Federal.

La Institución jurídico política del Distrito Federal apareció en nuestro sistema a partir de la adopción de la forma de estado federal con la expedición de la **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824**, sistema que se sustenta en la concepción formal de un pacto entre Estados libres y soberanos, unidos conforme a los principios de

una Constitución General, determinación que transformó la antigua división provincial en Estados e instauró como principios fundamentales: la soberanía popular, la libertad individual y la división de poderes.

Así, de conformidad con el artículo 50 fracción XXVIII del ordenamiento en cita, correspondió al Congreso General elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado.¹

Fue Guadalupe Victoria, quien en su carácter de primer Presidente mexicano, promulgó el **20 de noviembre de 1824** el **Decreto de Creación del Distrito Federal** expedido por el Congreso General Constituyente, mediante el cual se determinó lo siguiente:

- a) La Ciudad de México sería la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, con un radio de acción de dos leguas.
- b) El gobierno político y económico de la capital federal quedó bajo la jurisdicción del gobierno general.
- c) Se facultó al Congreso para ejercer en el Distrito Federal, las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado.
- d) Se determinó la existencia de un gobernador interino en el Distrito Federal designado por el Gobierno General.
- e) Se instauraron las autoridades municipales de elección popular, para la organización interna de la capital mexicana.²

3.1.2. Régimen Centralista.

Las disposiciones que se describieron en el punto anterior estuvieron vigentes hasta el año de 1835, pues a partir de la expedición de las **Siete Leyes Constitucionales de 1836** y las **Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843**, con la preeminencia del

¹ Véase Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1989*. 15ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, p. 175.

² Carranco Zúñiga, Joel. *Régimen Jurídico del Distrito Federal*. Editorial Porrúa, México, 2000, p. 20.

régimen centralista, desapareció el Distrito Federal y su territorio fue asignado al Departamento de México, que se dividió en distritos y a su vez, los distritos en partidos,³ al igual que las demás entidades federativas; aun y cuando cabe aclarar que durante este período se mantuvo al Interior de la ciudad, la organización municipal⁴.

Así pues, el documento constitucional de 1836 designó como figura principal en la administración pública de la Ciudad de México al Gobernador quien tuvo, entre otras, las funciones de cuidar la conservación del orden público; disponer de las fuerzas armadas; cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la junta departamental; nombrar prefectos y otros funcionarios del ramo de seguridad, así como la impartición de justicia en la provincia.⁵

3.1.3. Instauración del Modelo Municipal.

Cabe puntualizar que ni el Acta Constitutiva de 1823, ni la Constitución Federal de 1824, luego reformada en 1847, intentaron una prescripción del modelo municipal en el sistema político capitalino como tal. Para el caso de la Ciudad de México, las **Ordenanzas Municipales de 1840** fueron el primer documento reglamentario de la vida municipal. Tal ordenamiento se concibió y se redactó bajo el régimen centralista de las **Siete Leyes Constitucionales de 1836**. Lo cual significa que la vida constitucional del ayuntamiento en la capital transcurrió en una especie de ámbito de indeterminación jurídica por poco más de 15 años.⁶

La historia de las relaciones entre el gobierno municipal y el gobierno nacional (sin la mediación y regulación de una carta constitucional propia) fueron, a lo largo de buena

³ Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843 conservaron el Departamento y el Distrito de México, pero éste último se dividió en los partidos de la Ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepantla.

⁴ Rodríguez Lozano, Amador, "Distrito Federal mexicano: un gobierno, una ciudad del tercer milenio", en *Estatutos Jurídicos de las Capitales y Áreas Metropolitanas*, op. cit., p. 219.

⁵ Esta concepción de las funciones y del lugar del gobernador en la estructura de poder de la ciudad permaneció prácticamente inalterada a lo largo del siglo XIX y durante todo el Porfiriato.

⁶ Rodríguez Kuri, Ariel. *La experiencia olvidada. El Ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*. El Colegio de México-UAM-Azcapotzalco, México, 1996, p. 21.

parte del siglo XIX, extraordinariamente tensas y conflictivas, tensión y conflicto aparecieron casi siempre alrededor de la disputa por las jurisdicciones respectivas.⁷

Aunque cabe agregar, que curiosamente las ordenanzas en comento definieron el gobierno edilicio de la Ciudad de México por más de 60 años, esto es, entre su promulgación y la expedición de la Ley Municipal de 1903.

Así, dichos instrumentos jurídicos institucionalizaron los mecanismos de control político sobre el Ayuntamiento de México de parte del gobierno nacional; y al mismo tiempo, ratificaron al ayuntamiento una razonable autonomía para ejercer una serie de tareas político-administrativas, que la tradición novohispana y la novedad gaditana habían apenas delineado, y que el ejercicio mismo del gobierno de la ciudad consolidó con el paso del tiempo.⁸

El primer aspecto interesante de este periodo es la relación del ayuntamiento con las autoridades políticas de la entidad según el mandato de las ordenanzas, pues en su artículo primero se señaló con precisión que el ayuntamiento quedaba "sujeto" al Gobernador del Departamento de México (Gobernador y Junta Departamental). Pero el hecho es que, el Departamento de México fue creado por el régimen de las Siete Leyes (1836-1843), y luego ratificado por las Bases Orgánicas de 1843 (vigentes hasta 1847), esta realidad político-territorial no debe pasar desapercibida, ya que dicho Departamento desbordaba ampliamente la noción previa y posterior de Distrito Federal.⁹

Precisamente, en este punto se dio una situación particular toda vez que mientras el Ayuntamiento de la Ciudad de México, reclamaba por un trato preferencial al ser la capital del país, sus determinaciones podían y debían ser objeto de ratificación o rectificación por el Gobernador, que con frecuencia transmitía a su vez la autorización del Secretario de

⁷ Para una descripción de las diferencias entre el ayuntamiento de México y el gobierno nacional hasta 1850, puede consultarse Rodríguez Kuri, Ariel, "Política e Institucionalidad. El ayuntamiento de México y la evolución del conflicto jurisdiccional, 1808-1850", en Regina Hernández F. Comp. *La Ciudad de México en la primera parte del Siglo XIX*, Vol. 2, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 1994.

⁸ Rodríguez Kuri, Ariel, *La experiencia olvidada*, op. cit., p. 26.

⁹ *Ibid.*, p. 27.

Gobernación y del Ejecutivo Nacional. Lo cual constituye un claro reflejo del centralismo en el que se ha visto envuelta nuestra ciudad capital desde su origen.

Entre las atribuciones formales del Ayuntamiento de la Ciudad de México, según el artículo 14 de las Ordenanzas de 1840, encontramos las siguientes:

- a) Aseo y limpieza
- b) Agua, acequias, zanjas y ríos
- c) Alumbrado, cárceles, calzadas, puentes y caminos
- d) Embanquetados, empedrados y atarjeas
- e) Salubridad, cementerios, vacunas, hospitales y casas de beneficencia
- f) Mercados, paseos, pesos y medidas, agricultura, industria y comercio
- g) Corredores, teatro y diversiones públicas, educación y escuelas.¹⁰

Por lo que respecta al funcionamiento interno del Ayuntamiento, cabe mencionar la preeminencia de su Presidente, quien presidía todas las sesiones de cabildo y todas las sesiones de las comisiones, sea cual fuere el objeto de las mismas. Así, las ordenanzas de 1840 lo consideraban como el receptor de "los reclamos o prevenciones violentas y ejecutivas" de las autoridades políticas de la entidad, primeramente del gobernador.¹¹

Además, el Ayuntamiento capitalino, fue concebido como un órgano colegiado de gobierno que siempre se adjudicó derechos de representación social y territorial, lo cual finalmente fue uno de los motivos que originaron su desaparición al darse encarnizados enfrentamientos entre sus integrantes durante las dos primeras décadas del siglo XX.

3.1.4. Cambios Constantes.

Con el **Acta Constitutiva y de Reformas de 1847**, se volvieron las cosas al estado que guardaban de conformidad con la Constitución de 1824, con la particularidad de que se

¹⁰ Del Castillo, Velasco, José Manuel, *Colección de Leyes, supremas órdenes, disposiciones de policía y reglamentos municipales de administración del Distrito Federal, formados por antiguos funcionarios de la Federación y del Distrito*. México, Imprenta de Castillo Velasco, 1874, p. 294, citado por Rodríguez Kuri, Ariel, op. cit., p. 29

¹¹ *Ibid.*, p. 31.

confirió al Distrito Federal la facultad de participar en la elección del Presidente de la República y contar con representación en la Cámara de Senadores,¹² lo cual reforzó su posición como parte integrante de la Federación.

Por aquéllos años, el Gobernador del Distrito Federal era nombrado por el Presidente de la República, y la Ciudad de México siguió manteniendo su organización política municipal, junto con ocho cuarteles mayores o prefecturas centrales, y tres exteriores (Tlalnepantla, Tacubaya y Tlalpan).

Sin embargo, en 1853, Santa Anna volvió a asumir el poder y desconoció el acta de 1847 al gobernar el país con un orden jurídico centralista y en consecuencia, desapareció de nueva cuenta el Distrito Federal. Así las cosas, el gobierno de la ciudad se entregó a un ayuntamiento compuesto de un presidente, doce regidores y un síndico, de acuerdo con la **Ordenanza Provisional del Ayuntamiento de México** del 2 de mayo de 1853.¹³

Más tarde, el 16 de febrero de 1854 se publicó un decreto mediante el cual se estableció que solamente podría haber ayuntamientos en las prefecturas, cantones o distritos y se amplió el espacio territorial para el asiento de los Poderes Federales, es decir, el Distrito de México pasó de ocho a once prefecturas con la incorporación de Tacubaya y Tlalnepantla, mismo que fue respetado por el Plan de Ayutla y ratificado por el Estatuto Orgánico de 1885.

Además, el gobierno del Distrito se entregó a un gobernador designado por el Presidente de la República, que constituyó al ayuntamiento, con lo cual se eliminó el derecho de elección de los habitantes de la ciudad. Las municipalidades eran gobernadas por Intendentes nombrados por el Supremo Gobierno. En 1856, se dispuso que el gobernador fuese supervisado, en sus responsabilidades oficiales y comunes por la Suprema Corte de Justicia.

¹² Artículo 6º, segundo párrafo del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo mes y año.

¹³ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., pp. 472-473.

3.1.5. De vuelta al Régimen Federal.

Más tarde, el artículo 46 de la **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857** determinó que el Estado del Valle de México se formaría con el territorio que en aquél entonces comprendía el Distrito Federal, pero su erección sólo tendría efecto cuando los supremos poderes federales se trasladaran a otro lugar, correspondiendo al Congreso de la Unión ordenar ese traslado.

A lo anterior, se agregó el contenido de la fracción VI del artículo 72 constitucional en el cual se estableció que mientras los poderes federales radicarán en la Ciudad de México, el Congreso de la Unión se encargaría de determinar su arreglo interior y sus ciudadanos podrían elegir sus autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.¹⁴

Otra vez, como en 1824, la discusión de la Carta Federal de 1857 supuso no sólo la incorporación de los criterios de territorialidad del Estado de México (siempre reacio a su debilitamiento político y económico), sino que implicó la subsunción, del problema de la autonomía municipal al ámbito jurisdiccional del gobierno nacional. Tal sería una de las grandes singularidades de la historia política de la Ciudad de México a lo largo del siglo XIX, pero que adquirió una especial visibilidad en los modelos políticos que se desprendieron de las cartas de 1824 y 1857.¹⁵

La figura del Intendente Borbónico parece haber sido una fuente de inspiración en la definición del perfil del Gobernador del Distrito. En todo caso, dicho funcionario en ningún periodo del siglo XIX puede equipararse al gobernador que surge de un proceso electivo, en cualquiera de sus modalidades. A decir del diputado Francisco Zarco, el Gobernador fue siempre "un ayudante" del Ejecutivo Nacional, que se consagró a las tareas de gobierno y control político de la capital mexicana.¹⁶

¹⁴ Aspecto que fue adicionado en 1901, cuando con una reforma constitucional se amplió la facultad del Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

¹⁵ Rodríguez Kuri, Ariel, op. cit., p. 23.

¹⁶ *Ibid.*, p. 25.

Por lo que se refiere al régimen interior, el 6 de mayo de 1861, el Distrito Federal fue dividido en la municipalidad de México y los partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya, al tiempo que se depositó en la autoridad del gobernador del Distrito Federal el gobierno de la municipalidad de México.¹⁷

Apenas unos años después, el 10 de abril de 1865, el archiduque Maximiliano expidió el **Estatuto Provisional del Imperio Mexicano**, por virtud del cual, el Distrito Federal se convirtió en el Distrito de México y quedó comprendido dentro del Departamento del Valle de México mismo que se rigió por un prefecto nombrado por el prefecto del Departamento con la aprobación imperial, disposición que dejó de operar con el triunfo de la República.

Aunque cabe agregar que la organización política del Distrito de México durante el Segundo Imperio fue dividida en municipalidades, con ayuntamientos de elección popular y en cada uno de ellos un alcalde nombrado por el prefecto. El emperador Maximiliano tenía la facultad de nombrar y remover al alcalde de la capital del Imperio.¹⁸

En 1867, con Don Benito Juárez a la cabeza, se consolidó definitivamente la República y con ello, la Ciudad de México adquirió de forma definitiva su carácter de Distrito Federal, con los límites territoriales que se le habían asignado y bajo las condiciones jurídicas de gobierno establecidas en el texto de la Constitución Federal de 1857.¹⁹

Unos años después, en 1874, el texto constitucional fue reformado a fin de introducir el sistema bicameral e incorporar la Cámara de Senadores al Congreso de la Unión otorgando dos senadores por el Distrito Federal, a través de una elección indirecta de primer grado. En el mismo año, el Congreso de la Unión determinó que el régimen interior del Distrito Federal se dividiría territorialmente en la municipalidad de México y varias prefecturas, dejando atrás el decreto juarista de 1867.

¹⁷ González Oropeza, Manuel, *La Constitución del Distrito Federal*. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2000, p. 50.

¹⁸ Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p. 222.

¹⁹ Burgos Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 1982, p. 892.

Por decreto del 16 de diciembre de 1899 el Distrito Federal se dividió, para su régimen interior, en la municipalidad de México y en las prefecturas siguientes, cada una con las municipalidades que se indican entre paréntesis: Guadalupe Hidalgo (Guadalupe Hidalgo e Ixtacalco), Azcapotzalco (Azcapotzalco y Tacuba), Tacubaya (Tacubaya, Mixcoac, Santa Fe y Cuajimalpa), Coyoacán (Coyoacán y San Ángel), Tlalpan (Tlalpan e Ixtapalapa) y Xochimilco (Xochimilco, Hastahuacan, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tlahuac, Milpa Alta, Actopan y Ostotepec).²⁰

3.1.6. Ayuntamiento y Gubernatura del Distrito Federal.

Más tarde, hacia el año de 1901, los ramos administrativos enfocados directamente al gobierno de la ciudad se habían multiplicado, pero también se habían distribuido entre el ayuntamiento y la gubernatura del Distrito Federal. En realidad, las funciones decretadas originalmente para el gobernador en la Constitución Federal de 1824 y en las Cartas Centralistas de 1836 y 1843 se habían detallado y extendido notablemente.

Es como si en la segunda parte del siglo XIX, la figura del gobernador hubiese tomado conciencia de que el control directo de los ramos de la administración urbana le daban un sitio de preeminencia respecto al propio Ayuntamiento, pero quizá también respecto a las otras dependencias del Ejecutivo Federal.

Por ello, en 1901 el gobernador ya no sólo vigilaba y normaba la administración edilicia de la ciudad, sino que ejercía un poder real de decisión sobre un cúmulo de asuntos pequeños y grandes de la capital, de forma paralela o superpuesta al Ayuntamiento, tal y como lo podemos observar en el siguiente cuadro:

²⁰ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Primer curso, 12ª Edición Actualizada, Porrúa, México, 1995, p. 310.

Atribuciones del Ayuntamiento de México y de la Gubernatura del Distrito Federal en 1901.²¹

AYUNTAMIENTO	GUBERNATURA
Aguas	Alojamiento
Alumbrado	Ayuntamientos
Calles	Beneficencia
Carnicería	Bienes mostrencos
Carros	Bizcochos y galletas
Coches	Bomberos
Depósitos	Canales
Desagüe	Casas de huéspedes
Diversiones públicas	Cafés
Dormitorios	Catastro
Establos	Cultos
Empeños	Desamortización
Festividades	Elecciones
Fiel contraste	Empleados de gobierno y municipales
Limpia	Expendios de licores, vinos y conservas
Mercados	Exposiciones
Obras públicas	Ferrocarriles
Ornato público	Fondos de municipalidades foráneas
Paseos	Gendamería de a ple y montada
Rastro	Gobierno
Todoterías	Hospitales
	Hospicios

²¹ Galindo y Villa, Jesús. *Reseña histórica descriptiva de la Ciudad de México, que escribe el regidor del ayuntamiento de México*. México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1901, pp. 158-159 citado por Rodríguez Kuri, Ariel, op. cit., p. 30.

	Incendios Inspección general de policía Juegos permitidos Jurados Límites Mesones Neverías Parcialidades Pasteles Posadas Prefecturas Préstamo de banco Policía civil Repostería Ruinas Salubridad Sanidad Tamalerías Telégrafo Terrenos Tesoros
--	--

También es importante mencionar que el 31 de octubre del mismo año, el Congreso de la Unión, a iniciativa presidencial, reformó el artículo 72 fracción VI de la Constitución, para otorgarle facultad al mismo Congreso de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios, situación anómala, a decir de Ignacio Burgoa, pues la organización interna del Distrito quedó absolutamente sometida al Congreso de la Unión; cuando éste órgano se convirtió en su legislatura, sin que su actuación como tal se hubiera subordinado a ninguna base establecida en la ley fundamental ya que el derecho que correspondía a los ciudadanos para elegir popularmente a sus autoridades, fue suprimido por la mencionada reforma.²²

²² Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit., p. 893.

3.1.7. El Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal.

La **Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal** fue decretada por el Congreso el 26 de marzo de 1903, y adquirió vigencia a partir del primero de julio del mismo año. Dicho ordenamiento jurídico significó una ruptura con el modelo institucional que se desprendía de las Ordenanzas Municipales de 1840, porque trasladó el centro de gravedad del gobierno desde el binomio ayuntamiento/gobernatura a una nueva entidad: el Consejo Superior del Gobierno del Distrito Federal, como producto de dos procesos: la "domesticación" político-electoral del Ayuntamiento por el Ejecutivo; y la "colonización" del propio Ayuntamiento por la facción burocrática-financiera del régimen.²³

Así, se parte de la premisa de considerar al Distrito Federal como parte integrante de la Federación con un gobierno regido en el orden legislativo por el Congreso de la Unión.²⁴

En su artículo 19, el conjunto normativo en comento estableció que los ayuntamientos del Distrito conservarían, en lo relativo a la administración municipal, solamente la "voz consultiva y el derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto".²⁵ Todo lo relacionado al "gobierno político y a la administración municipal del Distrito" pasó a ser responsabilidad directa del Ejecutivo de la Unión, por medio de tres funcionarios que dependerían de la Secretaría de Estado y Despacho de Gobernación: el Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el titular de la Dirección General de Obras Públicas que juntos integraban el **Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal**.

Con lo anterior, se adoptó un sistema semejante al que imperaba en Washington, District of Columbia, capital de los Estados Unidos de Norteamérica.

Aunque cabe mencionar que si bien es cierto los ayuntamientos serían electos por votación popular y conservarían sus funciones políticas, no menos cierto es que los

²³ Rodríguez Kuri, Ariel, op. cit., p. 73.

²⁴ Osorio Corres, Francisco Javier, "Aspectos Jurídicos del Distrito Federal Mexicano", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Nueva Serie, Año XXI, Núm. 62, mayo-agosto de 1988, p. 781.

²⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit., p. 893.

ayuntamientos de la entidad,²⁶ incluyendo el de la municipalidad de México, perdieron su personalidad jurídica, esto es; su capacidad legal para cobrar impuestos, poseer bienes inmuebles, administrar servicios públicos, contraer compromisos y obligaciones, etc.

Los ayuntamientos estaban integrados por prefectos, que eran designados por el Presidente de la República. Así, al crear y dar funciones a los prefectos políticos, éstos se atribuían realmente el gobierno y control de las municipalidades, indicando expresamente que los ayuntamientos estarían "bajo inspección y dependencia" del Prefecto, con excepción del de la Ciudad de México, que lo estaría respecto del Gobernador del Distrito.²⁷

Además, en la integración del Consejo Superior de Gobierno no quedó contemplada la representación formal y permanente de los ayuntamientos o de sus representantes por lo que la relación de los ayuntamientos con el Consejo se daría solamente en los casos en que los ayuntamientos fuesen consultados u opinasen *mutuo proprio* sobre algún asunto en particular. Así, sólo dos elementos permanecieron de la práctica institucional anterior a 1903: el ayuntamiento como órgano de elección popular y su división interna en comisiones, ahora ya no ejecutivas y de gobierno, sino consultivas y de vigilancia.²⁸

Por lo tanto, jurídica, política y administrativamente, todas y cada una de las funciones de los ayuntamientos del Distrito fueron absorbidas por el gobierno federal a partir de la entrada en vigor de la Ley de Organización Política y Municipal de 1903.

Dos fueron las razones por las cuales se justificó dicha reforma: primero, el proceso mediante el cual en los últimos 30 años, diversas leyes y medidas administrativas retiraron de todos los ayuntamientos del Distrito Federal los ramos de policía de seguridad, beneficencia, instrucción primaria, salubridad, saneamientos y prisiones. Y segundo, el que dada la complejidad económica y social de las municipalidades del Distrito —sobre todo la

²⁶ Que cabe mencionar, para esa fecha eran 13: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Guadalupe Hidalgo, Iztapalapa, México, Milpa Alta, Mixcoac, San Ángel, Tacuba, Tacubaya, Tlalpan y Xochimilco.

²⁷ Artículo 32 de la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal de 1903, Rodríguez Lozano, Amador, op. cit., p. 223.

²⁸ Rodríguez Kuri, Ariel, op. cit., p. 75.

de México-, un sistema de gobierno fundado a partir de cargos no retribuidos y no enteramente profesionalizados tendía a ser ineficiente.²⁹

En este sentido, la Secretaría de Gobernación argumentó en su proyecto y exposición de motivos, que resultaba intolerable que los municipios fueran administrados "gratuitamente" por "personas sin estudios ni conocimientos teóricos y prácticos", es decir, por personas que carecían de conocimientos "especiales de gobierno".³⁰

A lo anterior, se suman otras experiencias urbanas alrededor del mundo que muestran que a partir de un determinado momento (entre 1850 y 1870), el incremento poblacional, las cambiantes funciones económicas y los patrones progresivamente diferenciados en el uso del espacio urbano, originaron una real transformación del papel tradicional desempeñado por los órganos típicos de gobierno local: la introducción, a una escala anteriormente desconocida, de los servicios hidráulicos (agua potable y drenaje) y de los servicios de sanidad, así como la reformulación de la estructura de las redes de transporte, comunicación y energía (tranvías, ferrocarriles, muelles, telefonía y electricidad), implicaron necesariamente la asignación de una serie de tareas altamente especializadas e inéditas para los ayuntamientos.³¹

Así, la Ley de 1903 tuvo como objetivo fundamental "despolitizar" el aparato gubernamental de la Ciudad de México, pues la sustracción de todas sus funciones de gobierno pretendía hacer del Ayuntamiento un foco disminuido de poder, y por ello una instancia menos atractiva a las disputas políticas.

3.1.8. El Ayuntamiento como elemento de conflicto.

²⁹ Rodríguez Kuri, Ariel, "Ciudad de México: algunos rasgos históricos del modelo institucional" en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Año 2, Números 5-6, México, julio-diciembre 1998, pp. 219 y ss.

³⁰ La exposición de motivos se encuentra en el *Diario de debates*, XX Legislatura, Volumen I, 9 de noviembre de 1900, p. 370.

³¹ Handlin, Oscar, "The Modern City as Field of Historian" en Oscar Handlin y John Burchard, *The Historian and the City*. Princeton. The MIT Press, 1966, p. 11., citado por Rodríguez Kuri, Ariel. *La experiencia olvidada*, op. cit., p. 77.

Fue en la sesión de cabildo del 20 de junio de 1911, cuando el Ayuntamiento de México acordó iniciar ante la Secretaría de Gobernación el trámite para la modificación o derogación de la Ley de marzo de 1903, para el efecto de que los ayuntamientos del Distrito Federal volvieran a ser activos en la administración pública, con el carácter de personas morales y quedándoles encomendada la administración directa de todos los ramos y servicios de carácter municipal.

Así, entre otros aspectos, se busco revisar la división municipal porfirista de 1903 que desapareció las prefecturas como ámbitos territoriales superiores a los municipios, aunque conservó a los prefectos (uno por municipio), como la autoridad más importante del municipio. También destaca en este sentido, la reducción de los municipios en la entidad que pasaron de 22 en las divisiones previas a 1903, a sólo 13 a partir de julio del mismo año.³²

Sin embargo, la mayor discusión al respecto se suscitó entre los ayuntamientos de Tacubaya y Guadalupe Hidalgo, de un lado, y el Ayuntamiento de México, por el otro; pues se propuso en la comisión especial la creación de lo que se llamó una "Municipalidad Central" en el Distrito Federal, que comprendiera, además de la de México, a las de Azcapotzalco, Guadalupe Hidalgo, Tacuba y Tacubaya. Aun y cuando era evidente que el Ayuntamiento de México no había resuelto por completo los problemas que aquejaban a sus propios habitantes, por lo que la idea de absorber los que lo rodeaban resultaba un tanto fuera de lugar.

En este punto, resulta oportuno tomar en cuenta que el problema de la redefinición territorial de un ámbito jurisdiccional resulta clave para un proyecto de reforma metropolitana integral, toda vez que en algunos casos es indispensable hacer coincidir la jurisdicción de la autoridad local con las estructuras demográficas, fiscales y de servicios de la ciudad objeto de estudio, con mayor razón cuando es el caso que el conglomerado urbano es desbordado por nuevas distribuciones y densidades sociales, económicas y culturales.³³

³² *Ibid.*, p. 254.

También es necesario, para efectos de una reforma de estas características, determinar qué rubros de la administración municipal deben corresponder a los ayuntamientos y cuáles al gobierno federal (vía gobierno del Distrito, vía la Secretaría de Comunicaciones, vía la Secretaría de Gobernación), así como cuál debe ser el grado de autonomía institucional y operativa de los ayuntamientos.

Cuestiones que de alguna manera fueron abordadas a principios del siglo XX al plantear que la función del Estado es absolutamente diversa a la municipal, toda vez que ambas instituciones se excluyen por su origen y por su propia naturaleza, al aclarar y definir el papel de ayuntamiento respecto a la ciudad y sus habitantes, por un lado, y respecto al poder público por lo que hace al Estado Federal.

En este contexto, resulta lógicamente la supeditación de los ayuntamientos del Distrito a la autoridad política del gobernador y sus prefectos tal y como sucedió durante el Porfiriato, en virtud del origen diverso del gobierno municipal, que siempre fue nombrado por elección de los votantes, y la gubernatura, siempre un nombramiento del Presidente de la República, lo que nos lleva a la conclusión de que la absorción del municipio por el Estado fue ilegal y antidemocrática.³⁴

Por lo tanto, la negociación para establecer un sistema político-institucional integrado que resolviese los problemas de la fragmentación territorial, de la inarticulación administrativa, de la dotación de servicios, de los impuestos y el financiamiento, tendría que partir de una realidad sociopolítica diversa.

Así pues, estamos frente a una sociedad donde los actores con poder relativo proliferan, y en donde los ejercicios de interlocución resultan definitivos al momento de la toma de decisiones, tanto en el gobierno de la ciudad como en la legislatura estatal.³⁵

³³ A mayor abundamiento véase el primer capítulo del presente trabajo.

³⁴ Galindo y Villa, Jesús. *Contribución al estudio sobre reformas a la organización política y municipal del Distrito Federal*. México, Imprenta de Juan Aguilera, 1911, pp. 8-9 y 17, citado por Rodríguez Kuri, Ariel, op. cit., p. 257.

³⁵ Rodríguez Kuri, Ariel, op. cit., p. 271.

En estos términos, es posible arribar a la convicción de que fue precisamente la dinámica de crecimiento de la Ciudad de México la que fue acercando a las poblaciones que antes estaban alejadas unas de otras, y que por lo tanto poca relación guardaban entre sí. Las distancias se acortaron y los problemas de administración del Distrito Federal se uniformaron, lo que hizo menos fácil distinguir los mismos por población o por municipalidad.³⁶

3.1.9. El Distrito Federal y los Territorios Federales.

Con la redacción de un nuevo texto constitucional, surgieron nuevamente debates respecto al gobierno del Distrito Federal, entre los que encontramos lo siguiente:

En el Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857 presentado por Venustiano Carranza en diciembre de 1916, se propuso anexar al Distrito Federal los distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y parte del de Tlalnepantla, a pesar de que dicha iniciativa no fue aceptada finalmente, podemos citarla como un intento formal por adecuar el texto constitucional a la realidad metropolitana de nuestra ciudad capital.

En este entendido el texto original de la Constitución actual establecía en la fracción VI de su artículo 73 lo siguiente:

Artículo 73.- "El Congreso tiene facultad:

Fracción VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1ª El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipaldades; que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

³⁶ Osornio Corres, Francisco Javier, op. cit., p. 782.

2ª Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3ª El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República, y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.”

Aunado a lo anterior, el artículo 43 le confería la calidad de parte integrante de la Federación a la capital mexicana, con lo que se definió la organización y estructura del Distrito Federal en los siguientes términos:

1. Se designó al Distrito Federal como parte integrante de la federación.
2. El gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un “gobernador” que dependía directamente del Presidente de la República.
3. El Congreso de la Unión legislaba en todo lo relativo al Distrito Federal.
4. Dicha entidad se componía de 13 municipalidades con Ayuntamientos de elección popular directa en cada una de ellas.

Así pues, de conformidad con el artículo primero transitorio de la Constitución de 1917, antes de que la misma entrara en vigor, Venustiano Carranza, todavía con el carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista; expidió el 14 de abril del mismo año, una nueva **Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales**,³⁷ la cual mantuvo las disposiciones del decreto del 16 de diciembre de 1899 en lo relativo a la división de la entidad y que contenía capítulos relativos al gobierno del Distrito; facultades y obligaciones del gobernador, del secretario de gobierno y del tesorero; dejaba a cargo de los ayuntamientos los servicios de seguridad, caminos, obras públicas e Instrucción,

puntualizando que si alguno de estos servicios, por su alcance y extensión, abarcara dos o más municipalidades o tuviera el carácter de general, su atención quedaba a cargo del gobierno de la entidad.

El gobierno y administración de cada municipalidad, obviamente, continuarían a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, pues ésta ya era una ley reglamentaria del artículo 73 fracción VI base II constitucional. Dicho ayuntamiento se renovarían por mitad cada año, además de que cada regidor duraría en sus funciones dos años, con posibilidad de reelección, y en cada población del municipio habría delegados elegidos por el ayuntamiento.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México quedó formado por 25 concejales y el de las demás municipalidades del Distrito Federal estuvo integrado por 15 cada uno de ellos. Así, hasta 1928 coexistieron en la capital del país, un gobernador dependiente en línea directa del titular del Ejecutivo Federal y una organización municipal de elección popular.³⁸

3.2. SEGUNDO PERIODO: EL DISTRITO FEDERAL COMO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO.

3.2.1. Supresión municipal.

Por razones meramente políticas el decreto de promulgación del 14 de agosto de 1928, publicado en el Diario Oficial el día 20 del mismo mes y año, reformó la fracción VI, bases 1ª, 2ª, y 3ª del artículo 73 constitucional a fin de suprimir el régimen municipal en el Distrito Federal y facultar al titular del Ejecutivo Federal el gobierno directo del mismo.

Así, la lucha por los ayuntamientos del Distrito Federal, se convirtió en un factor determinante en el proceso que describimos a continuación. En las elecciones de 1920 se verificó una competencia muy cerrada entre el Partido Nacional Cooperativista, Instrumento electoral manejado por el Secretario de Gobernación Manuel Aguirre, y el

³⁷ Consultable en *Revista de Administración Pública*, Números 61-62, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1985.

³⁸ Rodríguez Lozano, Amador, op. cit., p. 226.

Partido Liberal Constitucionalista. El problema estalló cuando la comisión electoral declaró vencedor al primero. En medio de este ambiente, el año siguiente, también por problemas electorales, se declararon nulas las elecciones del municipio de Tacuba.

Dicha situación se agravó en el gobierno de Calles cuando se generaron nuevos conflictos. Para 1924 algunos regidores del municipio de México y todos los del municipio de Xochimilco renunciaron, tan sólo un año después, fueron encarcelados los regidores del municipio de General Anaya; y para 1926, el mismo Presidente de la República señaló en su informe que en ese año se habían registrado una serie de agitaciones de origen político en algunos ayuntamientos del Distrito Federal.³⁹

Con lo anterior se argumentó el fracaso del sistema de ayuntamientos en la Ciudad de México, como consecuencia del desorden administrativo que se vivía en aquéllos días por la cantidad exagerada de partidos políticos y la falta de control sobre los recursos destinados a las obras y servicios públicos.⁴⁰

Incluso, se hablaba del malestar social provocado por la ineficiencia de los servicios, la falta de recursos y las dificultades en el cobro de impuestos; problemas que se acentuaron por el aumento constante de la población como producto de las ventajas y oportunidades que aparentemente otorgaba la capital de nuestro país a sus habitantes. Lo cual se complementó con el criterio de mantener el control presidencial sobre la entidad.

En la exposición de motivos de la reforma en comento, el General Obregón señaló lo siguiente:

“... los hechos han demostrado que la organización municipal, en el Distrito Federal, no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernamental debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que

³⁹ Meyer, Lorenzo, “Sistema de gobierno de evolución política hasta 1940”, en *Atlas de la Ciudad de México*, El Colegio de México y el Departamento del Distrito Federal, México, 1987, pp. 373-376.

⁴⁰ Camacho Solís, Manuel. “Comparecencia como Jefe del Departamento del Distrito Federal ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”, 21 de abril de 1992.

consecuentemente han surgido por la existencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces, y a veces se confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad, lo debido será organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público...

El poder municipal, en el Distrito Federal, ni puede disponer de los rendimientos económicos de la municipalidad, como debiera ser, ni puede administrar justicia en la municipalidad, como también debiera ser, puesto que la autonomía municipal justamente tiende a ello. De suerte que dada su misma creación, el Municipio en el Distrito Federal nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría".⁴¹

Entre las voces que apoyaron a Obregón, destaca la de Alfonso Francisco Ramírez quien, luego de diferenciar las características del Ayuntamiento de la Ciudad de México con las de los otros municipios, afirmó:

" Y no es que se le hayan restado facultades (al Ayuntamiento) y que esta circunstancia sea un argumento suficiente para pedir que desaparezca esta institución, sino que lo que le han dado precisamente, de habérselas concedido, habría venido una anarquía mayor en el Distrito Federal, desde el momento en que todas estas funciones no se circunscriben a la Ciudad de México, sino que continúan en las poblaciones circunvecinas; son servicios conexos que precisamente tienen una relación íntima y se llegaría

⁴¹ Véase Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, XXXII Legislatura, Año VI, periodo extraordinario, Tomo III, Número 2, julio-agosto 1928, p. 7. Como dato curioso llama la atención el hecho de que ésta ha sido la única reforma constitucional iniciada por un ciudadano sin cargo alguno, pues Álvaro Obregón no ejercía ninguna función pública el 19 de abril de 1928 cuando presentó su iniciativa en la Cámara de Diputados, por lo cual tuvo que ser respaldada por varios diputados para legitimarla. González Oropeza, Manuel, op. cit., p. 54.

al fracaso más rotundo no sólo con las facultades que tienen, sino que se les robustece más aun".⁴²

A decir de González Oropeza, el diputado Ramírez se refería a la necesidad de unificar los servicios públicos en el área conurbada al Distrito Federal que, ya para 1928, requería de soluciones globales y no parciales en cada municipio o partido. Por lo cual, los servicios de salud, educación y seguridad estaban a cargo de organismos del Gobierno del Distrito Federal o de dependencias federales, aspecto en el cual, incluso el opositor a la propuesta de supresión municipal Lombardo Toledano, estaba de acuerdo.⁴³

Desde el punto de vista de Javier Macgregor,⁴⁴ la explicación cabal de todo este proceso es muy compleja, y abarca niveles variados que van desde la descomposición del dominio político de los laboristas, las resistencias constantes de la Cámara a este predominio, la acción de los obregonistas como bloques en distintos campos del quehacer político (en el campo, en el Congreso, en los ayuntamientos), hasta las razones económicas y administrativas que se esgrimían respecto a la contradicción de intereses entre el gobierno del distrito y ayuntamiento, o las culturales como la posible extensión de esta influencia hacia los estados de la República.

En este contexto, el 12 de mayo del mismo año, Obregón envió como complemento a su iniciativa, otra para aclarar que "Indudablemente al Presidente de la República es a quien compete el gobierno de la misma entidad; en consecuencia, le ley orgánica creará el órgano u órganos por medio de los cuales el Presidente de la República ejercerá la función administrativa en el Distrito Federal".⁴⁵

⁴² Sesión del 14 de mayo de 1928. *Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Debates Legislativos 1928*, Departamento del Distrito Federal, México, 1992, p. 15.

⁴³ González Oropeza, Manuel, op. cit., p. 55.

⁴⁴ MacGregor Campuzano, Javier, "Elecciones municipales en el Distrito Federal, 1918-1928. Marco institucional y proceso en la renovación de los ayuntamientos" en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, op. cit., p. 229.

⁴⁵ Véase Gaxiola, Francisco J., "El Distrito Federal", *El Foro*, 4ª Época, Números 8-10, México, 1955, p. 41 citado por Osornio Corres, op. cit., p. 783.

3.2.2. Creación del Departamento del Distrito Federal.

Finalmente, se impuso la idea de la unidad de mando en el Distrito Federal, para lo cual se hizo necesaria una reorganización administrativa que se cristalizó el 31 de diciembre de **1928** con la promulgación de la **Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales**, a través de la cual se determinó que todas las facultades administrativas y del gobierno las ejercería el Presidente de la República a través de un departamento administrativo que formaría parte de la administración pública federal, cuyo titular sería nombrado y removido a discreción por el titular del Ejecutivo Federal.

Territorialmente dicho departamento se organizó en un Departamento Central (cuya cabecera se asentaba en la Ciudad de México) con jurisdicción en trece delegaciones y 3 municipios.⁴⁶ Las unidades administrativas consideradas como órganos desconcentrados quedaron a cargo de un delegado y subdelegado, quienes ejercerían las funciones que le correspondían al Departamento del mencionado Distrito; procurando que intervinieran en los asuntos locales, autoridades concededoras del medio y que fundamentalmente se interesaran por el mejoramiento de la región puesta a su cuidado.

Se constituyeron como auxiliares de la administración, el Consejo Consultivo del Departamento Central y los Consejos de cada una de las Delegaciones. La Hacienda Pública del Distrito Federal se declaró autónoma y regida por una ley especial.⁴⁷

Así, el 1º de enero de 1929 nació formalmente el **Departamento Central del Distrito Federal**,⁴⁸ Emilio Portes Gil, Presidente del Congreso en aquellos días, nombro; mientras

⁴⁶ Pascoe Rippey, Andrés, "Historia y transformaciones de las delegaciones políticas del Distrito Federal", *Revista del Senado de la República*, Volumen 4, Número 10, LVII Legislatura, México, enero-marzo 1998, p. 118. Las delegaciones eran: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, General Anaya, Guadalupe Hidalgo, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, San Ángel, Tlahuac, Tlalpan, Xochimilco, y las municipalidades: México, Tacubaya y Mixcoac.

⁴⁷ Osorio Correa, Francisco Javier, *op. cit.*, p. 784.

⁴⁸ Denominación que conservó hasta el 3 de enero de 1945, en que se cambió por Gobierno del Distrito Federal, para recuperar el nombre de Departamento del Distrito Federal en 1974.

se realizaban nuevas elecciones, al primer regente de la ciudad José Manuel Puig Casauranc.⁴⁹

También se dieron cambios en la delimitación de la ciudad. Fue instituida un área central que se denominó **Departamento Central** que sería la Ciudad de México, propiamente dicha, formada por los municipios de México, Mixcoac, Tacuba y Tacubaya, así como partes de las delegaciones de Azcapotzalco, Guadalupe Hidalgo e Iztapalapa.

Como consecuencia de lo anterior, se ampliaron nuevamente los límites de la Ciudad de México con la idea de que una vez suscrita dentro de una sola jurisdicción administrativa, la ciudad sería reordenada y su funcionamiento sería eficiente. Por lo que las trece administraciones municipales restantes fueron convertidas en delegaciones políticas, como órganos desconcentrados, con delegados designados por el regente.⁵⁰

En su primera estructura, la administración del Departamento contó con un secretario general, un oficial mayor y un procurador general de justicia. También se integró una Oficina de Catastro, una Junta Central de Conciliación y Arbitraje y una Comisión Local Agraria.

Entre las primeras atribuciones conferidas al Departamento encontramos las siguientes:

- a) Prestación de servicios públicos.
- b) Organización de los padrones de alistamiento de la Guardia Nacional.
- c) Manejo de establecimientos penales.
- d) Servicio de policía.
- e) Vigilancia y control de la beneficencia privada.
- f) Reglamentación del tránsito.
- g) Dotación y distribución de aguas potables.
- h) Desagüe y limpia de las poblaciones
- i) Alumbrado público.

⁴⁹ Cisneros Soza, Armando. *La ciudad que construimos. Registro de la expansión de la Ciudad de México (1920-1976)*. UAM-Iztapalapa, México, 1993, p. 28.

⁵⁰ Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, 31 de diciembre de 1928.

- j) Rastros.
- k) Mercados.
- l) Panteones.
- m) Oficinas del Registro Civil.
- n) Organización de festividades cívicas.
- o) Vigilancia de las diversiones públicas.
- p) Urbanización y expropiación de lotes.

Así, el carácter de dicho Departamento, como parte de la administración pública federal, fue refrendado por la **Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal** del 6 de abril de 1934, siendo ratificado por todas las leyes expedidas con posterioridad hasta la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** de 1977.⁵¹

El 31 de diciembre de 1941 el Congreso de la Unión expidió la **Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal**, donde se asentó que la Ciudad de México y 12 delegaciones integraban la Entidad.⁵² En dicho ordenamiento se reiteró que el Congreso de la Unión era el encargado de legislar para el Distrito Federal y que su gobierno estaría a cargo del Presidente de la República quien lo ejercería a través del Jefe del Departamento.

Más tarde, el **29 de diciembre de 1970** se publicó la Ley Orgánica que se referiría a las diferentes denominaciones con que se podía designar al Jefe del Departamento, amplió el número de delegaciones a 16 y estableció los límites de cada una de ellas. En el artículo 3º del ordenamiento legal en cita se determinó que el Jefe del Departamento sería auxiliado en sus funciones por tres secretarios generales, uno de los cuales sería Licenciado en Derecho, un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo, las Juntas de Vecinos, delegados y subdelegados.⁵³

⁵¹ Faya Viesca, Jacinto, *Administración Pública Federal*. Porrúa, México, 1979, pp. 518-522.

⁵² Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tiáhuac, Tlalpan, Villa Alvaro Obregón y Xochimilco. *Enciclopedia de México, Imagen de la Gran Capital*. Departamento del Distrito Federal, México, 1985, p. 70.

⁵³ Aguirre Vizzuet, Javier. *Distrito Federal: Organización Jurídica y Política*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1989, p. 50.

En 1977 se reformó la fracción VI del artículo 73 constitucional a fin de adicionar el referéndum y la Iniciativa popular como canales de participación ciudadana, aunque cabe mencionar que dichas figuras nunca fueron reglamentadas y por lo tanto, no se pusieron en práctica. Así, fueron suprimidas del texto constitucional en 1987.

Más adelante, se expidió **Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal** por el Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el **29 de diciembre de 1978**, a fin de regular todo lo relativo al régimen interior de la capital mexicana. En dicho cuerpo legal desapareció la Ciudad de México como concepto y se estableció la división del Distrito Federal en 16 delegaciones cuyos titulares serían nombrados y removidos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.⁵⁴

El artículo 13 de dicho ordenamiento determinó que los límites del Distrito Federal serían los fijados por los Decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el Congreso de la Unión, ratificando con ello los convenios celebrados con los Estados de México y de Morelos.⁵⁵

Así, la estructura del Distrito Federal durante esta época se circunscribió a los siguientes puntos:

1. El Distrito Federal como parte Integrante de la Federación (Artículo 43 constitucional).
2. El gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del Presidente de la República quien lo ejercía por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, que nombraba y removía libremente. (Artículo 73 constitucional fracción VI y 89 del mismo ordenamiento legal).
3. El Congreso de la Unión legislaba en todo lo relativo al Distrito Federal.
4. De 1917 a 1928 subsistieron los municipios en la capital mexicana, y al desaparecer surgió el Departamento del Distrito Federal, dividido en delegaciones políticas.⁵⁶

⁵⁴ Carranco Zurñiga, Joel, op. cit., p. 35.

⁵⁵ Acosta Romero, Miguel, op. cit., 1995, p. 312.

⁵⁶ Base 1ª de la fracción VI del artículo 73 constitucional: "El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva".

5. Como órgano de representación ciudadana se creó el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, sin que su existencia implicara un medio efectivo de expresión ciudadana.

Sin embargo, son cuatro las incongruencias jurídicas que Francisco Javier Osornio Corres,⁵⁷ atribuye a la figura del Departamento del Distrito Federal (D.D.F.):

1. A pesar de estar incluido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contaba con una ley orgánica propia, que era la que regía sus actividades, situación que no ocurría con ninguna de la demás dependencias del Ejecutivo de la Unión.
2. Aun y cuando el D.D.F., formaba parte de la administración pública y que, de conformidad con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, ejercía gasto público federal, el mismo contaba con su propio Presupuesto de Egresos y con su propia Ley de Ingresos, situación que resultaba, desde luego excepcional para el conjunto de la administración pública federal.
3. El D.D.F., era la única dependencia administrativa que contaba con un régimen fiscal propio; en consecuencia, estaba facultado para recaudar impuestos y todo tipo de ingresos. Situación que no operaba para ninguna otra dependencia federal, ya que los ingresos son de la Federación y no propios, ni exclusivos de cada una de ellas.
4. El D.D.F., era la única dependencia del Ejecutivo que contaba con un régimen patrimonial propio; es decir, poseía bienes y los podía administrar, de conformidad con lo prescrito por la ley. Pero resultaban claramente distinguibles los bienes de la Federación y aquellos del D.D.F., aspecto que sería imposible en cualquier otra dependencia administrativa.

En conclusión, a decir de nuestro autor, la naturaleza jurídico-constitucional del D.F., es la de una entidad territorial del Pacto Federal y no el de una "cartera" de los negocios a cargo del Ejecutivo Federal. Las bases conforme a las cuales se debía ejercer el gobierno del D.F., estaban contenidas en el artículo 73 constitucional, cuya fracción VI podríamos

⁵⁷ Osornio Corres, Francisco Javier, op. cit., p. 798.

equiparar al de una Constitución del D.F.,⁵⁸ pues este precepto constitucional mencionaba expresamente que la función que se debería desarrollar en esta entidad, era la de gobierno y no solamente la de administración, que es propia de las dependencias del Ejecutivo.

3.2.3. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El 10 de agosto de 1987 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformó la fracción VI del Artículo 73 constitucional, Artículo 89 fracciones II y XVII y el Artículo Séptimo Transitorio a fin de incorporar la Asamblea de Representantes del Distrito Federal al texto fundamental, cuyos miembros fueron electos por vez primera el 6 de julio de 1988. Dicho cuerpo colegiado se integró por 66 miembros, 40 elegidos según el principio de mayoría relativa y 26 según el principio de representación proporcional, con renovación por completo cada tres años.

Con la misma reforma constitucional se desapareció la figura del *referendum*.

Uno de los puntos destacables de la modificación que nos ocupa lo constituye la base 2ª del artículo 73 constitucional donde se estableció que la ley orgánica correspondiente establecería los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano, y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

A lo cual se suma el inciso a) de la base 3ª donde se le confirieron atribuciones al nuevo cuerpo colegiado para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tuvieran por objeto atender las necesidades que se manifestaran entre los habitantes del propio Distrito Federal en diversas materias, de las cuales podemos desprender las relacionadas con nuestro estudio, entre las que encontramos: seguridad

⁵⁸ Jorge Madrazo lo manifiesta en los siguientes términos: "el Congreso Constituyente de 1916-1917, al expedir la Constitución nacional creó en esta ley fundamental las bases mínimas de organización del Distrito Federal, lo que en términos muy genéricos podría llamarse la Constitución del Distrito Federal, prevista precisamente en el artículo 73 fracción VI. En "Distrito Federal", *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo II, Porrúa-UNAM, México, 1987, pp. 1170 y ss.

pública, protección civil, uso del suelo, regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda, preservación del medio ambiente y protección ecológica; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura, tratamiento de aguas; vialidad y tránsito, estacionamientos y transporte urbano.⁵⁹

Sin embargo, a pesar de la intención de la reforma, en los hechos se conservó vigente la **Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal** de 1978,⁶⁰ Instrumento legal que contenía todo lo referente al régimen interior de la capital mexicana, dividiéndola en 16 delegaciones políticas con titulares nombrados y removidos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien continuó siendo el titular del gobierno capitalino por designación del Ejecutivo Federal.

A lo anterior se agrega el hecho de que el Congreso de la Unión también siguió haciendo las veces de legislatura federal y local, pues contaba con facultades legislativas plenas sobre el Distrito Federal de conformidad con la fracción VI del artículo 73 constitucional, a pesar de haber participado en su Integración toda la República, sin importar la predominancia partidista en la Entidad.

A decir de Jorge Robles-Arenas Migoni,⁶¹ la importancia de esta Asamblea en la estructura constitucional del Distrito Federal consiste precisamente en las ventajas y fines que se pretendieron con su creación, entre los que destaca, el de vigorizar la vida democrática de la capital, ya que se ideó como un órgano representativo de carácter local.

Por otro lado, el maestro Elizur Arteaga Nava,⁶² opina que se creó una asamblea sin posibilidades reales para actuar ya que el peso de la actividad legislativa siguió recayendo en el Congreso de la Unión, cuyos miembros son electos no sólo por los habitantes del

⁵⁹ Reforma de 10 de agosto de 1987 promulgada por decreto de 29 de julio de 1987, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto del mismo año.

⁶⁰ Ordenamiento legal abrogado por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994.

⁶¹ En "Evolución Constitucional del Distrito Federal (1824-1996)", *Asamblea*, Número 11, Segunda Época, Volumen I, México, agosto de 1998, p. 17.

⁶² En "Un nuevo marco constitucional para el Distrito Federal", *Alegatos* 7, Órgano de Difusión del Departamento de Derecho. División de Ciencias Sociales y Humanidades, SEP-UAM-Azcapotzalco, México, 1987, p. 5.

Distrito Federal que están más politizados, sino también por el resto de los habitantes del territorio nacional.

Así, por virtud de su facultad genérica de legislar en lo relativo al Distrito Federal, un Congreso de la Unión controlado, estaba en posibilidad de someter a una Asamblea de Representantes que pudiera llegar a convertirse en insumisa. En conclusión, desde el punto de vista del maestro Arteaga Nava, al nuevo órgano no se le dieron reales y verdaderas posibilidades de actuación, por lo tanto, fue una solución a corto plazo que requirió de revisión casi inmediata.

3.2.4. Un nuevo régimen constitucional para el Distrito Federal.

A fin de reestructurar la organización del gobierno del Distrito Federal como resultado de los constantes reclamos de la población civil, el 5 de julio de 1993 el titular del Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas al texto constitucional que se materializó con su promulgación el 20 de octubre de 1993 y su consecuente publicación en el Diario Oficial de la Federación el 25 del mismo mes y año.

Los artículos constitucionales reformados fueron los siguientes: Artículo 31 fracción IV; Artículo 44; Artículo 73 fracciones VI, VIII y XXIX-H; Artículo 74 fracción IV, en sus párrafos primero, segundo y séptimo; Artículo 79 fracción II; Artículo 89 fracción II; Artículo 104 fracción I-B; Artículo 105; y Artículo 107 fracción VIII inciso a); La denominación del Título Quinto y el Artículo 122.

Además, se adicionaron los artículos 76 con una fracción IX y 119 con un primer párrafo, pasando los primero y segundo a ser segundo y tercero, respectivamente, y se derogó la fracción XVII del artículo 89.

Con dicha modificación se derogó la fracción VI del artículo 73, como espacio constitucional del Distrito Federal durante la vigencia de la Carta de 1917, para dejar al

artículo 122 como la disposición fundamental regulatoria del ejercicio del poder político en dicha entidad federativa.⁶³

El avance más significativo fue el establecimiento de un cuerpo normativo propio para la capital mexicana denominado **Estatuto de Gobierno del Distrito Federal**⁶⁴, así como la transformación de sus órganos de gobierno que permitieran en todo momento la coexistencia con los poderes federales en un mismo ámbito geográfico.⁶⁵

Básicamente se precisó que el Distrito Federal o Ciudad de México era una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los Poderes de la Unión y por lo tanto capital de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo gobierno ya no se depositaba exclusivamente en el Presidente de la República, sino en los poderes de la Unión, quienes lo ejercerían por sí y a través de los órganos locales de gobierno: la Asamblea de Representantes, del Jefe del Distrito Federal y del Tribunal Superior de Justicia con distribución de competencias en materia legislativa, ejecutiva y judicial determinadas en la misma Constitución.

Así, se estableció constitucionalmente por vez primera la figura del **Jefe del Distrito Federal** en un sistema semiparlamentario de designación, quitándole la facultad de remoción al Presidente de la República, pero dejando a su cargo el nombramiento del mismo de entre algún Asambleísta, Diputado o Senador electo en el Distrito Federal, que formara parte del partido político que contara con la mayoría en la Asamblea, nombramiento que sería sometido a la ratificación de ese órgano.

Sin embargo esta forma de designación trae aparejado un problema de inequidad pues un Senador designado como Jefe del Distrito Federal, sí es electo por todos los habitantes de la entidad pero no opera de igual forma tratándose de un Asambleísta o un Diputado pues los mismos sólo representaban a uno de los cuarenta distritos electorales.

⁶³ Pérez López, Miguel, "El Derecho Local del Distrito Federal en el nuevo artículo 122 Constitucional", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Número 2, México, junio 1998, p. 256.

⁶⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de julio de 1994.

⁶⁵ Robles-Arenas Mignón, Jorge, op. cit., p. 17.

En aquella reforma se determinó que el Jefe de Gobierno duraría en su cargo hasta por 6 años, o menos, pero no más, refrendaría los decretos del Presidente de la República relativos al Distrito Federal y sería el titular de la Administración Pública de la Entidad,⁶⁶ con el auxilio de forma centralizada, de nueve secretarías, la Oficialía Mayor y la Contraloría General.⁶⁷

También se suprimió la facultad del Presidente de la República de nombrar libremente al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, cediéndole al Jefe de Gobierno dicha atribución pero con aprobación del Ejecutivo Federal.

Por otro lado, el Congreso de la Unión ya no sería el único legislador en el Distrito Federal pues con el nuevo artículo 122 se le confirieron nuevas facultades a la Asamblea de Representantes, con la salvedad de que se reservó para el legislativo federal la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en todo lo que no estuviese conferido expresamente a la Asamblea misma que estaría integrada por 66 miembros, 40 electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 26 electos según el principio de representación proporcional.

Entre las atribuciones más destacables que se le transfirieron de la Asamblea de Representantes encontramos la facultad de examinar discutir y aprobar cada año el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y la Ley de Ingresos, así como la de expedir su ley orgánica; revisar la cuenta pública del año anterior; expedir la ley de los tribunales de justicia y la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, presentar iniciativas de leyes o decretos al Congreso de la Unión y legislar en materias como la administración pública local, presupuesto, contabilidad y gasto público, participación ciudadana, organismo protector de derechos humanos, civil, penal, defensoría de oficio, notariado, planeación de desarrollo y desarrollo urbano y uso de suelo; establecimiento de reservas nacionales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos y servicio público de limpia.

⁶⁶ Lo cual se plasmó en el Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

⁶⁷ De conformidad con el Artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Por lo que se refirió a *la naturaleza de departamento administrativo, la seguiría conservando el Distrito Federal hasta el 1º de diciembre de 1997, es decir, hasta la fecha en que se nombrara al Jefe del Distrito Federal*. Aunque a decir del maestro Armando Soto Flores,⁶⁸ ya para aquéllos días, el Distrito Federal como entidad federativa; contó con personalidad jurídica y patrimonio propios, es decir, plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le fueran necesarios para la prestación de servicios públicos a su cargo y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones, sin embargo, el reconocimiento que se le otorgó como entidad federativa fue exclusivamente en aquéllos casos en que expresamente se lo reconociera la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En conclusión, aun con las reformas mencionadas, el hecho es que la posición preeminente del Presidente de la República respecto del gobierno del Distrito Federal no cambio de forma substancial con la reforma constitucional en comento, pues persistió la facultad de nombramiento del Jefe del Distrito Federal, el mando de la fuerza pública continuó a su disposición, así como la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión y ante la Asamblea, aspectos que en el contexto de nuestro sistema presidencialista, representan un mayor peso del ejecutivo federal en relación con los órganos locales de gobierno.

3.3. TERCER PERIODO: EL DISTRITO FEDERAL COMO GOBIERNO AUTÓNOMO.

3.3.1. La reforma constitucional de 1996.

A pesar de los esfuerzos realizados en 1993, la reforma política del Distrito Federal quedó incompleta y sólo sirvió para crear en los actores políticos un sentimiento de insatisfacción que se tornó incontenible con el paso de los años, por lo que al poco tiempo se iniciaron nuevamente foros de discusión que cuestionaron severamente la funcionalidad del texto constitucional modificado.

En diciembre de 1994 se emitió la primera convocatoria para la Mesa de la Reforma Política del Distrito Federal, misma que quedó instalada el 23 de diciembre del mismo año. Así, el 25 de enero de 1995 se lanzó la invitación para participar en los foros públicos de consulta sobre dicha reforma. Los temas de la agenda fueron los siguientes: naturaleza jurídica y política del Distrito Federal, órganos de gobierno, elección del titular del órgano de gobierno, formas de gobierno en las Delegaciones Políticas, formas de participación ciudadana, reformas al sistema judicial y de seguridad pública, asuntos electorales y asuntos metropolitanos.⁶⁹

En poco tiempo se estableció un objetivo muy claro: lograr la democratización del Distrito Federal al abrir la posibilidad de elegir sus autoridades locales por voto directo a fin de garantizar y desarrollar la pluralidad partidista, la participación ciudadana, la certeza, la legalidad, la transparencia y la imparcialidad en los comicios y la solución de controversias, así como la equidad en las condiciones de la competencia electoral.⁷⁰

Incluso el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en su apartado 3.7.7 dispuso lo siguiente: "Es compromiso del Gobierno impulsar la Reforma Política del Distrito Federal, para garantizar los derechos ciudadanos plenos a sus habitantes, promover la representatividad de las autoridades, mejorar la capacidad de gobierno y administración de la ciudad capital y preservar una sede digna de los poderes federales. En particular el Ejecutivo Federal se pronuncia por la elección directa del responsable del gobierno del Distrito Federal".

En consecuencia, el 22 de agosto de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se reformaron los artículos 35, 36, 41, 54, 60, 74, 94, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, 122 constitucionales; así como se adicionaron los artículos 98, 105 y 166 del mismo ordenamiento; y se derogaron la fracción VI del artículo 73, al igual

⁶⁸ Soto Flores, Armando, "Origen, Naturaleza Jurídica y Gobierno del Distrito Federal", *Lex. Difusión y Análisis*, Año II, Número 8, Febrero 1996, p. 49.

⁶⁹ Soto Flores, Armando, *op. cit.*, p. 49.

⁷⁰ Una breve reseña al respecto en Macouzet, Agustín, "La reforma política del Distrito Federal: límites y posibilidades", *Revista del Senado de la República*, Volumen 4, Número 10, LVII Legislatura, México, enero-marzo 1998, pp. 125-131.

que el segundo párrafo del artículo tercero transitorio del Decreto de 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del mismo mes y año.

En esencia, se trató de una reforma electoral a fin de fijar las reglas, mecanismos y procedimientos a través de los cuales se llevarían a cabo los procesos electorales en la capital mexicana.⁷¹

Entre los aspectos más relevantes de la reforma al artículo 122 encontramos lo siguiente:

Se especificó que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de los poderes federales y de los órganos locales de gobierno, y ya no exclusivamente a cargo de los primeros. Además, ahora ya se designan como autoridades locales y no sólo como órganos locales de gobierno del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa, al Jefe de Gobierno (con lo que se modifican ambas denominaciones) y al Tribunal Superior de Justicia.

Por su parte, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal ahora tiene a su cargo el ejecutivo y la administración pública de la entidad y es electo por votación universal, libre, directa y secreta, con lo cual se deja atrás su designación por el Presidente de la República.

Sin embargo, se otorga al Ejecutivo Federal la facultad de proponer al Senado a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en caso de remoción y además, conserva la facultad reglamentaria respecto de las leyes que sobre el Distrito Federal expida el Congreso de la Unión.

Se establece por primera vez la designación de *diputados* a los integrantes de la Asamblea Legislativa y respecto su integración, el texto constitucional remite al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Además, se reconoce la existencia de un órgano interno de gobierno de la Asamblea Legislativa que actúa durante los recesos de aquélla. La petición de sesiones extraordinarias de la Asamblea sólo podrá formularse por mayoría de sus

⁷¹ Una breve sinopsis al respecto: Campa Cifrian, Roberto, "El Distrito Federal en las modificaciones constitucionales. Retrospectiva sociopolítica y jurídica sobre la Ciudad de México: 1824-1997", *Iuris Tantum*, Revista de la Facultad de Derecho, Año XII, Número 8, Universidad Anahuac, Primavera-Verano 1997, pp. 3-14.

Integrantes o por el Jefe de Gobierno, cuando con anterioridad eran la Comisión de Gobierno de la Asamblea, el Presidente de la República y el Jefe del Distrito Federal los facultados para ello.

Se facultó a la Asamblea Legislativa para nombrar a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno en caso de falta absoluta, lo que antes correspondía al Presidente de la República.

Se amplió el ámbito de competencia de la Asamblea Legislativa, pues ahora puede legislar en materia civil, penal y en materia de elecciones locales en el Distrito Federal, aspectos que antes eran facultad exclusiva del Congreso de la Unión. Con la particularidad de que sólo puede legislar en las materias para las cuales tenga facultad expresa.

También, se desconoció el derecho de veto que antes ejercía el Presidente de la República sobre las leyes o decretos expedidos por la Asamblea Legislativa, pues dicha facultad se confirió al Jefe de Gobierno.

Además, entre las nuevas facultades otorgadas a éste último se encuentran la de iniciar leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa, nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del ejecutivo local y ejercer la función de dirección de los servicios de seguridad pública que antes sólo podía desempeñar el Presidente de la República.

La administración pública local para el Distrito Federal se organizó en órganos centrales, desconcentrados y descentralizados. Por primera vez se prevé que los titulares de los órganos políticos-administrativos de las demarcaciones territoriales de la entidad (delegaciones) serían elegidos en forma indirecta en 1997 y se dispone que antes del año 2000, se expedirían las leyes que regularan su elección por voto universal, libre, secreto y directo. Finalmente, se desapareció de la Constitución la figura de los Consejos Ciudadanos.

En este punto, conviene ocuparnos específicamente del ámbito competencial conferido a cada una de las autoridades que constitucionalmente convergen en el gobierno del Distrito Federal y que guardan relación con nuestro tema de estudio:⁷²

3.3.1.1. Congreso de la Unión.

El artículo 122 constitucional y el artículo 24 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establecen lo que le corresponde a este cuerpo colegiado:

- Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública.
- Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión en el ámbito del Distrito Federal; y
- Las demás atribuciones que en lo relativo al Distrito Federal le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes expedidas por el propio Congreso de la Unión.

3.3.1.2. Presidente de la República.

- Proponer en caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, un sustituto que concluya el mandato;
- Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en las materias competencia de éste relativas al Gobierno del Distrito Federal;
- Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;

⁷² Véase Pérez López, Miguel, op. cit., pp. 251-289.

- Informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de los recursos obtenidos por el citado endeudamiento, al rendir la Cuenta Pública;
- Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos relativos al Gobierno del Distrito Federal que sean expedidos por el Congreso de la Unión, además de ejercer las demás atribuciones que señalen las leyes.
- Es importante mencionar que de conformidad con la fracción VII del artículo 115 constitucional el titular del Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública del lugar de su residencia habitual o transitoria, por lo tanto, constitucionalmente ostenta el mando de la fuerza pública del Distrito Federal en la actualidad y en estricto apego al artículo 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, donde además se establece que corresponde a tal funcionario federal designar y remover libremente, o a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al servidor público que la tenga a su cargo.
- Por otro lado, también cabe destacar el hecho de que el Ejecutivo Federal ya no designa ni remueve libremente al titular de la administración pública local del Distrito Federal, ni cuenta con la facultad de iniciar leyes ante la Asamblea Legislativa.

3.3.1.3. Asamblea Legislativa.

El artículo 36 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que la función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las que resulta oportuno destacar las siguientes:

- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones para cubrir el presupuesto.
- Formular anualmente su proyecto de presupuesto y enviarlo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.
- Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa.

- Nombrar a quien deba substituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;
- Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda, construcciones y edificaciones, vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.
- Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;
- Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa;
- Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;
- Formular observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal que le remite el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión;
- Citar a servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal para que informen al pleno o a las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos y actividades;
- Remover a los Jefes Delegacionales, por las causas graves que establece el Estatuto, con el voto de las dos terceras partes de los diputados que integren la Legislatura.
- Las demás que se le confieren expresamente en ley.

Es importante subrayar que las facultades legislativas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en cuanto a regular atribuciones y funciones de los órganos encargados del gobierno de esta entidad, se circunscribe únicamente a las autoridades locales, sin poder legislar sobre las federales en cuanto a tales aspectos.⁷³

⁷³ Artículo 45 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Así, el artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece una integración de 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en elecciones de las que sólo participan partidos con registro nacional.

Los diputados son electos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto, y por cada propletarlo se elige un suplente. Resulta conveniente destacar que las facultades legislativas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para regular atribuciones y funciones de los órganos encargados del gobierno de esta entidad, se circunscriben a las autoridades locales.⁷⁴

En resumen, es posible afirmar que con la reforma constitucional de 1996 se ampliaron las facultades de la Asamblea Legislativa en materia civil, penal, electoral, fomento económico y protección del empleo. Además, se extendió su ámbito de acción al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, recibir el Informe de resultados de algunos servidores públicos, designar en caso de falta absoluta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y remover a los Jefes Delegacionales por causas graves.

De igual modo, no hay que perder de vista que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a diferencia de las legislaturas de los Estados, no participa en el procedimiento de reforma constitucional contenido en el artículo 135 constitucional, situación que demerita su carácter de órgano legislativo local, pues no cuenta con las mismas funciones ni participación política que el resto de los estados de la república.

3.3.1.4. Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

De conformidad con el artículo 122 constitucional y el 52 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno tiene a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública de la entidad que recae en una sola persona elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

⁷⁴ Loc. cit.

Así pues, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene como principal atribución la de ser el titular de la Administración Pública del Distrito Federal que a raíz de la reforma en comento deja de ser una dependencia de la Administración Pública Federal.⁷⁵

Por administración pública debemos entender la parte de los órganos del Estado que depende directa, o indirectamente del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), con acción continua y permanente, que siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos.⁷⁶

Así, la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal se realiza cada seis años, en la misma fecha en que se efectúa la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre sus facultades y obligaciones más importantes encontramos lo siguiente:

- Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias.
- Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Además, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles y si el proyecto observado es confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, debe ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa.

⁷⁵ Aunque por disposición transitoria constitucional, el Departamento del Distrito Federal continuó siendo parte de la Administración Pública Federal Centralizada hasta 1997 (Artículo 44 en relación con el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

⁷⁶ Acosta Romero, Miguel, op. cit., p. 143

- Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por la Constitución o por las leyes correspondientes.
- Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno.
- Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y someterlos a consideración del Presidente de la República.
- Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa convoque a sesiones extraordinarias.
- Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día 30 de noviembre, la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en ese mes.
- Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la Cuenta Pública del año anterior.
- Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública.
- Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública;
- Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.
- Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal;
- Remitir a la Asamblea Legislativa dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los Informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

- Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto y las leyes correspondientes;
- Informar a la Asamblea Legislativa por escrito, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración, cuando la misma Asamblea lo solicite;
- Administrar la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones del Estatuto, leyes y reglamentos de la materia;
- Celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios, y de concertación con los sectores social y privado;
- Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes respectivas;
- Celebrar convenios o acuerdos de coordinación en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente;
- Declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, conforme a las leyes del Congreso de la Unión;
- Proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se le requieran para el ejercicio expedito de sus funciones. Asimismo, prestar los apoyos y servicios para la realización de festividades cívicas, conmemoración de fechas, actos oficiales, ceremonias especiales, desfiles, y en general de aquellos que se realicen con motivo de acontecimientos relevantes;
- Convocar a plebiscito en los términos del Estatuto de Gobierno y demás disposiciones aplicables; y
- Las demás que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el citado Estatuto y otros ordenamientos.⁷⁷

Entre los aspectos más relevantes de lo que antecede, conviene destacar la modificación del *status* jurídico de los órganos de gobierno dentro del Distrito Federal, al modificar las facultades del Jefe de Gobierno, entre las que encontramos que:

Se le encarga, en función de su autonomía como titular del ejecutivo local del Distrito Federal, la promulgación, publicación y ejecución de las leyes y decretos que expida la

⁷⁷ Artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Asamblea Legislativa,⁷⁸ facultad que a decir de Joel Carranco Zúñiga,⁷⁹ demuestra el ánimo del constituyente permanente de otorgar al Jefe de Gobierno autonomía en el ejercicio de las funciones de gobierno, coexistiendo con la competencia del titular del Ejecutivo Federal dentro de la capital nacional.

En el mismo sentido, otra facultad que denota el carácter de autoridad del Jefe de Gobierno y la coordinación de órganos de gobierno locales y federales dentro de la capital, es la posibilidad de formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión.

En relación a la Administración Pública del Distrito Federal, la Base Tercera del artículo 122 constitucional contiene los principios generales que la rigen, como son: el reconocimiento de que ésta se ejerza a través de órganos centrales, desconcentrados y descentralizados mediante una distribución de competencias; y el establecimiento de los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, con competencia, integración, funcionamiento y relaciones con el Jefe de Gobierno fijados por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El 4 de diciembre de 1997, un día antes de que tomara posesión del cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto del Congreso de la Unión que reformaba de nueva cuenta el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Así, se reafirmó en el artículo 7 que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. También se traspasaron diversas atribuciones del Presidente de la República al Jefe de Gobierno, entre otras, la de convocar a plebiscito.

⁷⁸ Cuando con anterioridad sólo tenía a su cargo el refrendo de los decretos promulgatorios del Presidente de la República de los actos de la Asamblea. En consecuencia, con la nueva disposición se pierde cualquier reminiscencia que en esta materia existía a la posición del Jefe de Gobierno como titular de un departamento de la Administración Pública Federal.

⁷⁹ Carranco Zúñiga, Joel, op. cit., p. 87.

Al mismo tiempo se precisaron áreas clave de Intervención federal. El monto y la fiscalización del manejo de la deuda pública por el Congreso de la Unión y el Presidente en el artículo 24 fracción II, artículo 23 y 32 fracción III. Además, se ratificó el procedimiento de remoción del Jefe de Gobierno en los artículos 26, 27 y 28 y se estableció la obligación de que el Ministerio Público participe en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, se detalló el mando presidencial sobre la fuerza pública en el artículo 34 y se estipuló la facultad para instruir al Jefe de Gobierno sobre la disposición de la fuerza pública y el ejercicio de funciones de seguridad pública en el artículo 35.

Por último, resulta oportuno mencionar que se mantiene en la composición de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la cláusula de gobernabilidad aparecida desde la reforma de 1993, para hacer mayorías simples a mayorías calificadas al determinar que el partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30 por ciento de la votación en el Distrito Federal le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta en dicha Asamblea.⁸⁰

3.3.2. Las delegaciones.

Por otro lado, como consecuencia de la intención democratizadora de la reforma en comento, nuestro texto constitucional fue modificado para que los titulares de los órganos administrativos de las demarcaciones territoriales en las que se divide el Distrito Federal, a partir del año 2000, fueran electos en forma universal, libre, secreta y directa, con lo cual el Jefe de Gobierno pierde la facultad de designar y remover libremente a tales servidores públicos.⁸¹

Dentro del capítulo II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se regula lo relativo a las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal y los órganos político-administrativos en ellas establecidos.

⁸⁰ San Juan Victoria, Carlos, "Hacia un gobierno pleno y democrático: opción del Distrito Federal a fin de siglo", en *Revista del Senado de la República*, Volumen 4, Número 10, LVII Legislatura, México, enero-marzo 1998, pp. 155 y ss.

⁸¹ Fracción II de la Base Tercera del artículo 122 constitucional.

De conformidad con el artículo 104 del ordenamiento legal en comento,⁸² la Administración Pública del Distrito Federal cuenta con un órgano político-administrativo en cada una de las demarcaciones territoriales denominadas Delegaciones correspondiendo a la Asamblea Legislativa establecer en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el número de tales Delegaciones, su ámbito territorial y su identificación nominativa.

Cada Delegación se integra con un Titular, al que se le denomina Jefe Delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, según lo determine la Ley, así como con los funcionarios y demás servidores públicos que establezca la ley orgánica y el reglamento respectivos.⁸³

Los Jefes Delegacionales electos popularmente no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, tampoco las personas que por designación de la Asamblea Legislativa desempeñen ese cargo.

La elección de los Jefes Delegacionales se lleva a cabo en la misma fecha en que se eligen los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y sólo los partidos políticos con registro nacional pueden registrar candidatos para el cargo en comento.⁸⁴

El encargo de los Jefes Delegacionales dura tres años, inicia el primero de octubre del año de la elección y debe rendir protesta ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal prevé, con el objeto de formular los estudios para establecer, modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal; la constitución de un comité de trabajo integrado por servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal y por una comisión de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal electos por su Pleno.

⁸² Publicado en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, última reforma publicada en el mismo órgano de difusión el 14 de octubre de 1999, republicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 18 de noviembre de 1999.

⁸³ Artículo 105 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

⁸⁴ Artículo 106 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El comité en cita y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para la determinación de la variación territorial, deben incluir, entre otros, los siguientes elementos:

- I. Población;
- II. Configuración geográfica;
- III. Identidad cultural de los habitantes;
- IV. Factores históricos;
- V. Condiciones socioeconómicas;
- VI. Infraestructura y equipamiento urbano;
- VII. Número y extensión de colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales de las Delegaciones;
- VIII. Directrices de conformación o reclasificación de asentamientos humanos con categoría de colonias;
- IX. Previsión de los redimensionamientos estructurales y funcionales delegacionales; y
- X. Presupuesto de egresos y previsiones de ingresos de la entidad.⁸⁵

La variación de la división territorial deberá responder necesariamente a los siguientes objetivos: un mejor equilibrio en el desarrollo de la Ciudad; un mejoramiento de la función de gobierno y prestación de servicios públicos, mayor oportunidad y cobertura de los actos de autoridad; incremento en la eficacia gubernativa; mayor participación social; otros resultados previsibles en beneficio de la población y contribuir a la estabilidad financiera de la entidad.⁸⁶

Por lo que respecta al aspecto económico, en la Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos, el Jefe de Gobierno debe proponer a la Asamblea Legislativa asignaciones presupuestales para que las Delegaciones cumplan con sus labores respectivas, considerando criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano. De igual modo, se contempla que las Delegaciones informen al Jefe de Gobierno del ejercicio de sus asignaciones presupuestarias para los efectos de la Cuenta Pública.⁸⁷

⁸⁵ Artículo 110 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

⁸⁶ Artículo 111 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

⁸⁷ Artículo 112 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En este entendido, las Delegaciones ejercen, con autonomía de gestión, sus presupuestos, pero con apego a las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas, así como los acuerdos administrativos de carácter general de la Administración Pública Central.

Otro aspecto interesante es la obligación a cargo de los Jefes Delegacionales de realizar recorridos periódicos dentro de su demarcación, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en los que la comunidad tenga interés.⁸⁸

Igualmente los Jefes Delegacionales, deben dar audiencia pública por lo menos dos veces al mes a los habitantes de la Delegación, en la que éstos podrán proponer la adopción de determinados acuerdos, la realización de ciertos actos o recibir información sobre determinadas actuaciones, siempre que sean de la competencia de la administración pública del Distrito Federal.⁸⁹

La audiencia debe realizarse de preferencia en el lugar donde residen los habitantes interesados en ella, en forma verbal, en un solo acto y con la asistencia de vecinos de la Demarcación y el Jefe Delegacional y, en su caso, servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal vinculados con los asuntos de la audiencia pública.

Por lo que se refiere a las atribuciones de las Delegaciones, encontramos que éstas tienen competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, económicas, deportivas y demás que señale la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal así como aquéllas que mediante acuerdo del Jefe de Gobierno se les deleguen, para el cumplimiento de sus funciones.⁹⁰

Cabe mencionar que el mismo Estatuto de Gobierno establece que para la asignación de atribuciones se deben atender bases específicas, entre las que destacan:

⁸⁸ Artículo 113 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

⁸⁹ Artículo 114 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

⁹⁰ Artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

- I. Dirección de las actividades de la administración pública de la Delegación;
- II. Prestación de servicios públicos y realización de obras, considerando las particularidades de la Delegación y la atención a los lineamientos de integración de la Ciudad;
- III. Participación en los sistemas de coordinación de prestación de servicios públicos o realización de obras con otras delegaciones, cuando los mismos rebasen la jurisdicción correspondiente, de acuerdo con las normas dictadas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para esos efectos;
- IV. Emitir opinión, en los términos que determinen las leyes, en las concesiones de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación;
- V. Formulación de los anteproyectos de programas operativos y de presupuesto de la Delegación, sujetándose a estimaciones de Ingresos que establezca el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- VI. Realización en términos generales, de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o al público y obras, de ejercicio o incidencia intradelegacional.

De particular trascendencia para los efectos del presente estudio resulta el contenido del artículo 118 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el que se establece que para el desarrollo y bienestar social en la Ciudad deberán tomarse en cuenta las siguientes materias: seguridad pública; planeación del desarrollo; reservas territoriales, uso de suelo y vivienda; preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico; infraestructura y servicios de salud; infraestructura y servicio social educativo; transporte público; y agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.

Así, cuando se trata de las materias que hemos referido, las leyes de la Asamblea Legislativa deben establecer los sistemas de dirección, coordinación, y en su caso de desconcentración o descentralización, que permitan aproximar la actuación de la administración pública a los habitantes de la Ciudad.

Ahora bien, por lo que se refiere a los Programas de Desarrollo Urbano, tenemos que los mismos deben ser formulados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y sometidos a la

aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de acuerdo con los procedimientos y requisitos establecidos en el ordenamiento legal de la materia.

Además, las solicitudes de modificación serán presentadas ante la autoridad delegacional que para su aprobación, la someterá al Consejo de Ciudadanos respectivo. También se dispone que la ley determinará los casos de interés general, así como los procedimientos para las modificaciones a dichos programas que serán competencia de la administración central de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 131 del Estatuto.⁹¹

En este contexto, los Jefes Delegacionales cuentan con las siguientes atribuciones:

- Dirigir las actividades de la Administración Pública de la Delegación;
- Prestar los servicios públicos y realizar obras, atribuidos por la ley y demás disposiciones aplicables, dentro del marco de las asignaciones presupuestales;
- Participar de la prestación de servicios o realización de obras con otras Delegaciones y con el gobierno de la Ciudad conforme a las disposiciones presupuestales y de carácter administrativo aplicables;
- Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los estados o municipios limítrofes que afecten directamente a la Delegación;
- Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, con observancia de las leyes y reglamentos aplicables;
- Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos;
- Proponer al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal;
- Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación;

⁹¹ Artículo 119 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

- Designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional;
- Establecer la estructura organizacional de la Delegación conforme a las disposiciones aplicables, y
- Las demás que les otorguen el Estatuto de Gobierno, las leyes, los reglamentos y los acuerdos que expida el Jefe de Gobierno.⁹²

Sin embargo, entre los aspectos más criticables que se quedaron en el texto constitucional tenemos los siguientes:

- a) El Congreso de la Unión conserva la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, lo que contraviene la autonomía de las autoridades locales.
- b) El Congreso de la Unión aprueba los montos de endeudamiento del Distrito Federal, lo cual refleja la dependencia de los órganos locales de gobierno en aspectos gubernativos importantes.
- c) El artículo 25 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal atribuye a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados la facultad de vigilar la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal que realice el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- d) Corresponde al Senado de la República nombrar, a propuesta del Presidente de la República, en caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal al sustituto que concluya el mandato.
- e) En el artículo 27 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo por la Cámara de Senadores, o por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.
- f) El Presidente de la República conserva la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en materias competencia de éste relativas al Gobierno del Distrito Federal.

⁹² Artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

- g) El Ejecutivo Federal envía anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal e informa anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dichos recursos al rendir la Cuenta Pública.
- h) El Primer Mandatario debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos relativos al Gobierno del Distrito Federal que sean expedidos por el Congreso de la Unión, además de ejercer las demás atribuciones que señalan las leyes.⁹³
- i) Finalmente, merece especial atención el hecho de que de conformidad con la fracción VII del artículo 115 constitucional, el mando de la fuerza pública de la residencial habitual o transitoria le corresponde al Ejecutivo Federal, por lo tanto, mientras éste resida en el Distrito Federal, resulta que el Presidente de la República ostenta el mando de la fuerza pública en dicha entidad, también de conformidad con el artículo 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, donde también se señala que puede designar y remover libremente, o a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal al servidor público que la tenga a su cargo.

⁹³ Artículo 32 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, actualizado hasta las reformas publicadas el 14 de octubre de 1999.

CAPITULO CUARTO

RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE COORDINACIÓN METROPOLITANA.

Tal y como hemos observado en el capítulo que antecede, el régimen jurídico del Distrito Federal, es el resultado de un largo debate que obedeció básicamente al hecho de que en su territorio se encuentran asentados los Poderes de la Unión. Bajo este supuesto, es que originalmente el sistema giró en torno a la necesidad de garantizar el debido funcionamiento de las instancias federales y dejó en segundo plano, tanto los derechos políticos de sus habitantes como la prestación de servicios públicos por parte del gobierno local.

Sin embargo, también pudimos verificar que con el paso del tiempo, los esfuerzos de los diversos actores políticos se han orientado a lograr la autonomía plena del Gobierno del Distrito Federal. Bajo esta premisa, es que se ha generado un nuevo sistema por virtud del cual se reconoce la capacidad de gestión local del gobierno ciudadano, con independencia del gobierno federal, en particular, con relación a la prestación de servicios públicos. Así, encontramos entre las atribuciones generales que se le han conferido al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través del Estatuto correspondiente, la de celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios.

En este contexto, procedemos a verificar el origen y el impacto de dicha disposición en el marco del tema que nos ocupa. Fundamentalmente, porque advertimos que nuestro sistema constitucional vigente no ha sido ajeno fenómeno de expansión urbana, lo que generó en el legislador la convicción de que resultaba necesaria la acción conjunta de las instancias gubernamentales involucradas.

Así, tenemos que en nuestro país, las reformas constitucionales correspondientes, en aras del principio de la autonomía municipal; se han orientado a la tendencia asodativa expuesta en el primer capítulo del presente estudio, lo que dio como resultado el sistema de coordinación metropolitana que se expone en este capítulo.

4.1. ÁMBITO CONSTITUCIONAL DE ATRIBUCIONES EN MATERIA METROPOLITANA.

4.1.1. *Municipios Conurbados.*

La cuestión metropolitana en nuestro texto constitucional actual, tuvo sus primeras manifestaciones al amparo de la legislación municipal, así podemos afirmar válidamente que sus primeros antecedentes se remontan a las zonas urbanas ejidales, cuya creación implicó la posibilidad para la población rural de disfrutar mejores condiciones de vida.

Dichas zonas aparecieron por primera vez en nuestro sistema legal desde que el **Código Agrario** incorporó su creación el 12 de mayo de 1943, cuando se comenzaron a fraccionar 239 zonas, con una superficie total de 63,909,203.73 mts.² para formar 33,422 solares urbanos.¹

Así, tenemos que el **Reglamento de Zonas de Urbanización de los Ejidos**, expedido por el Presidente **Adolfo Ruíz Cortines** el 10 de marzo de 1954, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 del mismo mes y año, determinó lo siguiente: "la creación de las zonas de urbanización de los ejidos tiene por objeto agrupar a los campesinos, para facilitar la tarea de llevar al campo los beneficios del agua potable, la electricidad, y en general, los servicios públicos indispensables para proteger la salud y promover el progreso en el medio rural".

Sin embargo, como bien es sabido, las atribuciones del Municipio Libre en México se encuentran contenidas en el artículo 115 constitucional, y no fue en su texto original sino hasta que a través de una iniciativa presidencial,² se puso a discusión la preocupación manifiesta del gobierno de la República por definir políticas públicas y encauzar las acciones que cambiaran el proceso urbano del país con el establecimiento de las normas que fortalecieran la organización de los núcleos ejidales y comunales.

¹ Ochoa Campos, Moisés, *La Reforma Municipal*. 4ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1985, p. 420.

² Iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, publicada en el Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados 1916-1994. Legislatura XLIX, Año Legislativo III, Período Ordinario, 14-II-1975, Número Diario 25.

En ese sentido, se planteó la necesidad de evolucionar de un sistema macrocefálico de ciudades a uno de desarrollo regional que diera bases a centros urbanos de menor concentración, a fin de modificar la política de industrialización seguida hasta la fecha a través de la cual si bien se generaba empleo de forma masiva, lo que convertía a los centros urbanos en focos de atracción para la población en general; al poco tiempo la oferta de mano de obra excedía la demanda con lo que se engrosaban las filas de desempleados cuya única posibilidad de vivienda eran las zonas deprimidas de la ciudad.

Derivado de lo anterior, se multiplicaron los problemas relacionados con la tenencia de la tierra, la insuficiencia de servicios públicos y la contaminación ambiental. Y es precisamente en este punto, cuando el déficit de habitación popular originó el desbordamiento de los núcleos de población urbanos hacia las zonas ejidales y comunales con lo que se interrumpieron las actividades productivas y aumentó la especulación de la tierra al tiempo que se originaron las llamadas "ciudades perdidas" y los "cinturones de miseria".

En la iniciativa de reformas al texto constitucional del artículo 115 de 1975, se planteó la intención del gobierno federal de abrir la posibilidad de que todos los habitantes del país vivieran en un centro de población digno y en consecuencia, fueran beneficiados del bienestar que se deriva de los procesos de urbanización de acuerdo con las posibilidades socio-económicas del país como una exigencia de justicia social.

Así, se propuso el establecimiento de Instituciones jurídicas que sirvieran como base a los procedimientos públicos tendientes a resolver a mediano y largo plazo los problemas que confrontan los centros urbanos, al señalar previsiones que encauzaran el futuro desarrollo de los mismos. Al mismo tiempo, se hizo manifiesta la necesidad de establecer normas para la planeación y ordenación de los centros urbanos que los integraran al desarrollo socio-económico del país, a fin de obtener el máximo aprovechamiento de los recursos y lograr una convivencia más humana en las grandes ciudades.

Por otro lado, se planteó la necesidad de que la cuestión urbana fuera de competencia federal, ello derivado de su trascendencia a nivel nacional misma que rebasa el ámbito de una entidad federativa en lo particular. En otras palabras, los problemas que pertenecen a dos o más entidades federativas en materias de nivel nacional, deben atenderse con la participación del gobierno federal, de conformidad con el criterio general que sigue la Constitución al establecer la competencia de los tribunales federales para dirimir las controversias que se susciten entre dos entidades federativas.

Al mismo tiempo se reconoció que hasta esa fecha, la Constitución no contenía ninguna norma que estableciera regulaciones en materia urbana, por lo que en términos del artículo 124 se entendía como una materia reservada a los estados. Cabe mencionar que además de las razones históricas que explican la ausencia en comento, la problemática urbana difícilmente podría establecer una facultad exclusiva a cualquiera de los niveles de gobierno en México, por los múltiples elementos, materias y atribuciones que concurren en la misma.

Según el ejecutivo federal, en aquella época las facultades de la federación en el desarrollo urbano se circunscribían a las siguientes materias:

- a) Tenencia de la tierra.
- b) Aguas y bosques.
- c) Contaminación ambiental.
- d) Vías generales de comunicación.
- e) Energía eléctrica.
- f) Promoción económica.
- g) Inversiones públicas de la federación.

Lo anterior, derivado del impacto determinante de las mismas, pues en su conjunto condicionan la posibilidad de crecimiento agrícola e industrial y dan origen a la creación de fuentes de trabajo, principal elemento de atracción que origina asentamientos humanos.

Por ello, se concluyó que la estructura jurídica del fenómeno urbano debía establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno, con nuevas formas de colaboración entre las entidades federativas, y de éstas con la federación, lo que significa federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida.

En teoría, se buscó abandonar la tendencia de concentrar las acciones gubernamentales en determinados centros de población, en especial, las grandes urbes. Con la reforma, se colocó en el nivel constitucional, el derecho público y la responsabilidad política que tiene el estado para fundar y ordenar los centros de población. Así, se originó la obligación de las autoridades de dictar las medidas necesarias para reglamentar los asentamientos humanos en el amplio sentido del término y establecer las provisiones, usos y destinos, y reservas de tierras, aguas y bosques con el objeto de planear y regular la fundación de ciudades y demás centros de población, su conservación y mejoramiento.

Todo lo que antecede generó el año de 1976, la discusión en el seno del constituyente permanente sobre la necesidad de que los ayuntamientos incidieran en el ordenamiento de sus ciudades, por lo que se concluyó la conveniencia de contemplar, en forma conjunta, la solución de los problemas urbanos en municipios colindantes y de aquéllos en proceso de conurbación.

4.1.1.1. Reforma Constitucional de 1976.

Así, a través del **Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; se adiciona el artículo 73 con la fracción XXX-C y el artículo 115 con las fracciones IV y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976,³ se adicionaron las fracciones IV y V al artículo 115 constitucional para que los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedieran las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

³ Dicha reforma se llevó a cabo por iniciativa del presidente Luis Echeverría Álvarez.

Resulta oportuno revisar el contenido del párrafo tercero del artículo 27 constitucional reformado, pues aunque en términos generales estableció que la Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el Interés público, así como el de regular en beneficio de la sociedad el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. En lo particular, planteó como objetivo la distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Por ello, se hizo manifiesta la necesidad de dictar medidas para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques; a efecto de ejecutar obras públicas y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Por otro lado, tenemos la fracción XXIX-C del artículo 73 donde se otorgó la atribución al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establecieran 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 constitucional.

Así, en concordancia con lo anterior, la fracción IV del artículo 115 determinó que los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias; expedirían las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo a la Ley Federal de la materia.

Dicho ordenamiento, la **Ley General de Asentamiento Humanos**,⁴ reguló y coordinó los planes de desarrollo de los centros urbanos, entre la Federación, los Estados y los Municipios.

⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976.

Entre las atribuciones más importantes que se confirieron a los municipios con el conjunto normativo en comento encontramos lo siguiente:

- a) Concurrir con las entidades federativas y el gobierno federal en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos.
- b) Elaborar, revisar, y ejecutar los planes municipales de desarrollo urbano.
- c) Dictar las disposiciones para que tierras, aguas y bosques sean utilizados conforme a la función que les hayan señalado los planes.
- d) Realizar las obras y servicios públicos que sean necesarios para el desarrollo urbano.
- e) Regular, mediante disposiciones administrativas, el mercado de terrenos y el de inmuebles destinados a la vivienda popular.
- f) Celebrar convenios con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en materia de acciones e inversiones de desarrollo urbano.
- g) Asesorarse la Secretaría de Asentamientos Humanos en la elaboración de los planes y en los programas de capacitación técnica del personal para la ejecución de los mismos.
- h) De conformidad con las normas establecidas por las legislaturas locales, participar en la coordinación de los planes estatal y municipal; ejercer sus atribuciones en cuanto a la aprobación de planes municipales y expedición de declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios y cumplir con el régimen aplicable a los procesos de conurbación.
- i) Proponer la fundación de centros de población y promover los correspondientes centros de trabajo.
- j) Participar en la planeación de los procesos de conurbación.
- k) Participar en la comisión que ordene y regule el desarrollo de una zona de conurbación y cumplir sus disposiciones.
- l) Gestionar los decretos de expropiación, en casos de terrenos ejidales y comunales.
- m) Negar los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo establecido en los planes y declaratorias que establezcan el régimen de áreas y predios.
- n) Celebrar convenios con los gobiernos de otros municipios de las entidades federativas que apoyen los objetivos y finalidades propuestos en los diversos planes.

En segundo lugar, el aspecto que resulta de mayor importancia para el presente estudio es que se incluyó en la fracción V del artículo 115 constitucional, pues en la misma se plantearon los lineamientos a seguir en el caso de que dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formaran una *continuidad geográfica*, reconociendo así; la posibilidad real de que la distribución de la población alrededor de centro urbano rebasara el ámbito territorial de un municipio, lo cual acarrea una serie de problemas de difícil solución.

Básicamente, se determinó que 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 decir, la Ley General de Asentamientos Humanos.

Así, el municipio entró en una nueva fase de su vida institucional en la que los ayuntamientos y su relación con la sociedad cambió al modificarse su marco de actuación relacionado con la problemática de las grandes ciudades.

En opinión de Antonio Azuela de la Cueva,⁵ con la reforma constitucional en comento, el artículo 115 ordena que en caso de existir áreas metropolitanas que rebasen los límites de las entidades federativas, la planeación y regulación de esos asentamientos humanos se llevará a cabo conjuntamente con el gobierno federal, los gobiernos de los estados y los gobiernos de los municipios. Lo cual implica un modelo constitucional para la regulación de dichos conglomerados donde los tres niveles de gobierno deben reunirse para regularlos y planearlos.

Visto lo que antecede, concluye que de conformidad con el texto constitucional, planear y regular conjuntamente por los tres niveles de gobierno significa una instancia donde los representantes de éstos deliberan y toman decisiones. Lo cual es muy importante para nuestro tema, pues la disposición del artículo 115 constitucional **significa una excepción a la soberanía de los estados en materia de regulación territorial en las áreas**

⁵ Azuela de la Cueva, Antonio, "Expansión urbana y transformación de las Instituciones Políticas", en *Democracia y Desarrollo Urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, op. cit., pp. 43 y 44.

conurbadas. Es decir, el principio general de la soberanía de los poderes estatales sobre su territorio ya tiene una excepción en el régimen de las áreas conurbadas en nuestro país.

Así pues, desde el momento en que la Constitución ordena a los gobernadores de los estados en particular a que compartan la regulación territorial de las áreas conurbadas, está nada menos que, estableciendo una excepción al principio de la soberanía ilimitada sobre el territorio. Lo cual constituye un argumento válido, susceptible de apoyar la propuesta del presente estudio. Al desprender que de conformidad con el modelo constitucional las partes no tienen derecho a decidir si hacen convenios o no los hacen. Los tres niveles de gobierno tienen la responsabilidad constitucional de llegar a una decisión, o por lo menos a establecer un mecanismo para la discusión política de estos problemas.

Sin embargo, en este momento nos limitaremos a concentrarnos en la figura municipal. Por lo tanto, no hay que perder de vista que las funciones y atribuciones que durante el siglo XX había asumido el ayuntamiento confirmaron y reforzaron su carácter histórico como un organismo administrativo de los gobiernos centrales, cuya incidencia en el desarrollo material de su ámbito territorial, en general; y de su realidad urbana, en particular, lo relegaban a un papel secundario y pasivo sin permitirle tomar el control de las transformaciones urbanas de las comunidades locales.

Como consecuencia de lo anterior, no fue sino hasta mucho tiempo después, cuando se hizo muy evidente tal situación, lo que trajo aparejado la necesidad de impulsar reformas constitucionales a través de las cuales los tres niveles de gobierno asumieran un papel específico en el ordenamiento territorial y en el desarrollo urbano.

En este sentido, resulta importante subrayar que precisamente con la reforma constitucional de 1976 se buscó regular la actuación pública relativa al ordenamiento de los asentamientos humanos con particular atención al ámbito de atribuciones municipales en la materia, mismas que se concentran en dos vertientes, a saber: la facultad de expedir reglamentos y disposiciones administrativas de ordenamiento urbano de sus

asentamientos y la de llevar a cabo funciones de planeación en conurbaciones interestatales.

El aspecto que se describe, se vio reforzado al año siguiente cuando con el agregado de un último párrafo a la fracción III del artículo 115 constitucional,⁶ se introdujo el principio de representación proporcional en los ayuntamientos, con lo que se amplió el ámbito de participación de las fuerzas políticas y sociales minoritarias en la vida política municipal.

4.1.1.2 Reforma Constitucional de 1983.

Pero no fue sino hasta el año de 1983,⁷ cuando el artículo 115 constitucional sufrió su reforma más profunda desde la promulgación del texto fundamental en 1917 y la materia urbana no quedó atrás, pues con la modificación de las anteriores fracciones IV y V, que pasaron a ser V y VI, respectivamente; se facultó a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, así como para intervenir en la creación y administración de sus reservas territoriales, el control y vigilancia de los usos del suelo, la regularización de la tenencia de la tierra, la expedición de licencias y permisos de construcción y la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, con lo cual podemos advertir una clara tendencia a descentralizar funciones en aras del bienestar de la población municipal, misma que se ve aun más beneficiada por la cercanía que tiene con esta autoridad, lo que le permite manifestar de mejor modo sus exigencias y necesidades colectivas.

Incluso, con lo anterior, se abrió en definitiva un nuevo canal de participación social, al dejar la función pública urbana a cargo de una autoridad estrechamente vinculada con la comunidad, lo que permite desahogar sus peticiones con mayor celeridad, ya que puede acudir a ella de forma inmediata y directa a plantearlas.

⁶ Decreto que reforma y adiciona los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977.

⁷ Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983. En esta época fungía como presidente el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado.

También se agregó la posibilidad de prestar los servicios públicos en forma concurrente con los gobiernos estatales, se reconoció la facultad de coordinación y asociación de los municipios de una misma entidad federativa para la prestación conjunta y por último, se estableció la posibilidad de transferir la prestación de servicios públicos desde los estados hacia los municipios.

En consecuencia, se generó toda una serie de posibilidades para establecer acuerdos entre los dos niveles de gobierno que permitiera la prestación de los multicitados servicios, lo que constituye un sí mismo un paso adelante en materia metropolitana, en virtud de que ello implica buscar soluciones globales a problemas con esa misma característica.

Por lo que respecta a la nueva fracción VI del artículo 115 constitucional únicamente se cambió el término continuidad geográfica por el de continuidad demográfica, con lo cual se hace clara la intención del legislador permanente de sobreponer el interés de la población, al ámbito territorial del municipio.

Desafortunadamente en la realidad, lo anterior no operó como había sido planteado pues los ayuntamientos no perdieron su carácter eminentemente administrativo, ya que la representación proporcional los subordinó a las legislaturas locales, atribuyéndole a éstas últimas la facultad para aprobar los presupuestos de Ingresos municipales y las transferencias de recursos de la federación, así como la de desaparecer, suspender o revocar el mandato otorgado a los miembros del ayuntamiento, a través del sufragio, base de su propio reconocimiento como nivel de gobierno.

Igualmente, en el campo del ordenamiento urbano, a pesar de las nuevas aportaciones, las atribuciones del municipio quedaron restringidas a una función normativo-administrativa que continuó considerando, como base para la actuación municipal en la materia, la elaboración de planes de desarrollo y la expedición de licencias de construcción.

Por otro lado, lo relativo a la conformación y administración de la reserva territorial resultó letra muerta pues los municipios no dispusieron de recursos garantizados para intervenir directamente en los procesos de crecimiento urbano.⁸

De forma concreta, en el Estado de México, durante la vigencia de la Ley Orgánica Municipal de 1973, y como resultado de las reformas al artículo 115 constitucional a nivel nacional en 1983, se elaboró y promulgó la **Ley de Asentamientos Humanos** estatal, a través de la cual se transfirieron a los ayuntamientos las funciones relativas al otorgamiento de licencias de construcción y se ampliaron y precisaron sus funciones en materia de planeación del desarrollo urbano.

Sin embargo, a decir de Alberto J. Villar Calvo,⁹ en esta misma Ley se introdujeron instrumentos tendientes a controlar, desde el gobierno estatal, la intervención de los gobiernos municipales en la administración de desarrollo urbano, principalmente en aquéllos municipios cuya actividad económica, y por lo tanto, dinámica urbana, jugaban un papel preponderante en el desarrollo estatal.

De este modo, con la introducción de la figura de la Licencia Estatal de Uso del Suelo, se subordinó a aquellos ayuntamientos considerados como estratégicos en el proyecto de desarrollo estatal, al supeditar la elaboración de sus planes de desarrollo urbano y la expedición de sus licencias de construcción a la autorización de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado de México.

Lo que antecede, además de restringir las funciones municipales en materia de ordenamiento urbano, implicó que la planeación de centros de población a nivel estatal se remitieran exclusivamente a los municipios estratégicos, que fueron los únicos que dispusieron de los planes de ordenamiento urbano respectivos.

⁸ Villar Calvo, Alberto J. *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano. Herencia del Centralismo y la Subordinación. Caso de estudio: Estado de México*. Facultad de Planeación Urbana y Regional (FAPUR), UAEM y Plaza y Valdés, S.A. de C.V., México, 1998, pp. 88

⁹ *Ibid.*, p. 89.

Así, el año de 1993 se promulgó la sexta **Ley Orgánica Municipal del Estado de México** con la finalidad de actualizar la legislación municipal a la realidad socio-política del Estado, sin que ello haya implicado necesariamente un avance significativo en materia metropolitana.

Por todo lo anterior, es posible afirmar que con la reforma del Artículo 115 constitucional de 1983, se precisaron funciones e incorporaron modificaciones que a fin de cuentas tendieron a trasladar al gobierno estatal la función del ayuntamiento en materia de desarrollo urbano, por lo que los supuestos acuerdos o convenios que suscribieran al respecto quedaron supeditados en la realidad al arbitrio de la autoridad estatal.

Todo ello en virtud de que si bien es cierto, se volvió explícita la atribución de los ayuntamientos para prestar servicios públicos a los habitantes del municipio respectivo, así como para la preservación, conservación y restauración del medio ambiente; no menos cierto es que se incorporaron disposiciones en materia de control de usos del suelo con lo cual se restringió la autonomía municipal en la materia, al condicionar dicha atribución a la coordinación del municipio con un nivel de gobierno superior que en la práctica ejerce un papel predominante en esta función.

En resumen, en el ámbito de la actuación urbana, el municipio conservó su papel eminentemente asistencialista, como prestador de servicios, y administrativo, para vigilar y controlar el crecimiento urbano.

Más tarde, en marzo de 1993, se publicó la segunda **Ley de Asentamientos Humanos** del Estado de México, que en materia de atribuciones de los ayuntamientos, incorpora facultades para que éstos realicen convenios de concertación con los sectores social y privado, les otorga facultades para autorizar la explotación de bancos de materiales y hace explícita su atribución para promover la participación ciudadana en la elaboración, ejecución, evaluación y modificación de los planes de desarrollo urbano, con lo que se abre la posibilidad de ampliar la participación de la sociedad civil en el desarrollo municipal.

Sin embargo, dicho conjunto legal, reconoce a los ayuntamientos las mismas atribuciones que la anterior en materia de desarrollo urbano pero sin eliminar las restricciones de la función reguladora del gobierno estatal sobre el municipal.

En realidad, el entramado de relaciones en las que participan los tres niveles de gobierno en nuestro país, se ha regido a lo largo de los años bajo un esquema que garantiza la subordinación del gobierno estatal al federal, como del municipal a los otros dos niveles de gobierno. Lo cual es posible corroborar en la estructura y lógica de los sistemas nacional y estatales de planeación, así como en la misma organización instrumental a través de la cual se concretan y realizan las políticas y objetivos de desarrollo territorial, particularmente a nivel urbano.

En este contexto, el ejercicio de la planeación territorial desde el municipio se ha remitido a una actuación en la que los ayuntamientos invierten la mayor parte de sus recursos humanos, materiales y financieros en la prestación de servicios básicos con gran dependencia de las aportaciones estatales y federales y con un impacto insignificante en el desarrollo de la actividad económica y de la base material del municipio en su conjunto.

Más adelante, con el nuevo texto constitucional del Estado de México,¹⁰ se determinó que los ayuntamientos de los municipios, además de tener a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, deben ejercer las facultades señaladas en la fracción V del mismo dispositivo constitucional de manera coordinada y concurrente con el gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales y estatales a que se refiere el artículo 139 del texto constitucional mexicano.¹¹

Por otro lado, con la reforma municipal en nuestra Constitución Federal de 1999,¹² se buscó modificar de forma significativa las responsabilidades conferidas a las legislaturas de

¹⁰ Publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 27 de febrero de 1995.

¹¹ Título Quinto Del Poder Público Municipal. Capítulo III De las Atribuciones de los Ayuntamientos. Artículo 122 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

¹² Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de

los estados en este rubro, pues ahora se les identifica como responsables de las "leyes en materia municipal" de las cuales se derivarán la reglamentación, la organización administrativa y de los servicios públicos y la participación ciudadana en los municipios de nuestro país.

Así pues, los congresos locales tienen ahora la posibilidad expresa de impulsar la modernización del gobierno municipal y adicionalmente, reconocer a la necesaria diversidad municipal como un principio esencial y universal a todas las dimensiones del gobierno local.¹³

Con lo anterior, se busca que los congresos estatales sean capaces de asumir conceptual y políticamente su responsabilidad con los municipios, lo cual en realidad no es nuevo, sólo que ahora es obligatorio por mandato federal.

Por otro lado, una de las novedades de la reforma consiste en que se busca acentuar un modelo tripartita de relaciones intergubernamentales, donde el municipio pase de ser un organismo subordinado, a un interlocutor con competencias exclusivas; con lo cual se planea generar un acotamiento de los espacios de los gobiernos estatales a disposición de los ayuntamientos, quienes en algunos casos tendrán la posibilidad de reclamar las capacidades que actualmente se encuentran bajo el control de los ejecutivos estatales y en otros, por su propio interés; les resultará más conveniente negociar la administración de esas facultades con los ejecutivos estatales.

Precisamente en este punto conviene mencionar que una variedad del eje de relaciones intergubernamentales asentada en las capacidades exclusivas de los ayuntamientos consiste en la facultad de asociación "para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan", con la restricción de que si se trata de ayuntamientos de distintas entidades federativas, se requiere de la

diciembre de 1999. Modificación que tuvo verificativo durante el periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León.

¹³ Guillén López, Tonatiuh. "La reforma del 115 constitucional. El gobierno municipal, federalismo y relaciones intergubernamentales" en *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*. Memorias del seminario en el CIDE. Juan Pablo Guerrero Amparán y Tonatiuh

aprobación de las legislaturas de los estados respectivos. Cuando antes sólo era posible la asociación entre municipios del mismo estado y sólo para la prestación de servicios.

A pesar de lo anterior, a decir de Tonatiuh Guillén López,¹⁴ la posición de interlocutor que se le atribuye al municipio mexicano se ve menoscabada por el contenido acotado de la relación Intergubernamental a un número predeterminado de políticas públicas y la predeterminación que existe respecto de las mismas de conformidad con las leyes y procedimientos administrativos en los cuáles no intervino para su definición. Lo cual significa que en la realidad no ha perdido su categoría de instancia subordinada, al no haber en sentido estricto, condiciones que le permitan contar con capacidad de negociación, sino simplemente de una relación intergubernamental.

En contrapartida, a través del dictamen de la reforma se hace patente la pretensión de que en el ámbito del gobierno municipal 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.¹⁵

Lo anterior, sin menoscabo de la posibilidad de crear instancias de coordinación, asociación o concertación, o bien concesión, autorización y contratación de cualquier índole siempre y cuando sean aprobadas por el propio Ayuntamiento.

4.1.1.3. Reforma Constitucional de 1999.

En este punto, resulta oportuno mencionar que a pesar de que la cuestión urbana en el artículo 115 constitucional fue introducida a nuestra carta magna con la reforma publicada el 6 de febrero de 1976 en el Diario Oficial de la Federación, y fue reformada en 1983,

Guillén López. Coordinadores. CIDE México y Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 2000, p. 248.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 252.

¹⁵ Dictamen de la reforma al artículo 115 constitucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentado en el Pleno de la Cámara Diputados el 17 de junio de 1999 en

hasta 1999 se corrigió substancialmente el modelo de redacción de la fracción V (originalmente IV) para abrirlo a Incisos a fin de darle mayor claridad a cada una de las materias concurrentes del municipio. Y por el otro lado, la fracción VI quedó igual.

En consecuencia, para atender al espíritu de la iniciativa, se faculta al municipio para no sólo controlar y vigilar el uso del suelo, sino para autorizarlo; a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, y participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional.

A mayor abundamiento, consideramos oportuno transcribir los incisos de la fracción V reformada a fin de identificar plenamente las facultades conferidas a los municipios que se relacionan con el desarrollo de los centros urbanos objeto de nuestro estudio:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e

Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional. Memorias del seminario en el CIDE, op. cit., p. 381.

l) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.¹⁶

Con lo anterior, se desagregó el texto anterior a fin de clarificar todas y cada una de las materias, que por su naturaleza, son plenamente concurrentes entre los tres órdenes de gobierno y se agregaron tres temas con los que el municipio mexicano tendrá certidumbre jurídica para concurrir, a saber: la planeación regional, los programas ecológicos y de protección al ambiente y la materia del transporte público por lo que toque a su ámbito territorial.

Además, en el dispositivo legal en cita, también se faculta a los municipios para, en lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Al mismo tiempo, debemos insistir en el hecho de que se conserva sin modificación alguna la facultad de que 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, es decir, la Ley General de Asentamientos Humanos.¹⁷

Dicho ordenamiento legal, que tiene por objeto principal establecer la concurrencia de la federación, de las entidades federativas y de los municipios para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, en su capítulo II denominado "De la concurrencia y coordinación de autoridades" establece que las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población que tiene el estado, deben ser ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Carta Fundamental.

¹⁶ Nuevo texto del artículo 115 constitucional de México con la reforma del 17 de junio integrada, *Ibid.*, p. 415 y 416.

¹⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.

En este sentido, por lo que respecta a los municipios, les corresponden entre otras atribuciones, las siguientes:

- a) Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local.
- b) Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población;
- c) Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven.
- d) Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- e) Proponer la fundación de centros de población;
- f) Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de la misma Ley y de la legislación local;
- g) Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva y con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven.
- h) Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución y en la legislación local.
- i) Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo a lo previsto en la legislación local

Los municipios ejercen sus atribuciones en materia de desarrollo urbano a través de los cabildos de los ayuntamientos o con el control y evaluación de éstos.

Lo anterior se ve acotado por dos vertientes, la primera que consiste en el marco formal de actuación del gobierno municipal en materia de ordenamiento de ciudades, que pretende corresponder con el reconocimiento que desde la Constitución se hace de los

gobiernos locales como entidades gubernamentales responsables del ordenamiento de las ciudades y la segunda, derivada de los vínculos y prácticas político-administrativas reales heredadas de la subordinación municipal y el centralismo, y que caracteriza la manera en que los gobiernos locales afrontan las responsabilidades que formalmente se les reconocen.¹⁸

4.1.2. Estado de México.

Por lo que respecta a esta entidad federativa, en primer lugar, tenemos la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México,¹⁹ donde se contempla como una de las facultades y obligaciones del gobernador, la de planear y conducir el desarrollo integral del Estado; formular, aprobar, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales y regionales, y los programas que de estos se deriven. Con la salvedad de que en los procesos de planeación regional deberá consultar a los ayuntamientos.²⁰

Aspecto que para nuestro estudio se complementa con la facultad que tiene el ejecutivo local, de convenir con los municipios, para que el gobierno del Estado de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal del ejercicio de funciones o de la prestación de servicios públicos municipales, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.²¹

Por otro lado, en concordancia con la Constitución Federal, el ordenamiento fundamental mexicano dispone que el desarrollo de la entidad se sustenta en el Sistema Estatal de Planeación Democrática que tiene como base el Plan de Desarrollo del Estado de México.

Así, tenemos que el Sistema Estatal de Planeación Democrática se integra por los planes y programas que formulan las autoridades estatales y municipales, con la participación de la

¹⁸ Villar Calvo, Alberto J., op. cit., p. 110.

¹⁹ Publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 27 de febrero de 1995.

²⁰ Título Cuarto Del Poder Público del Estado, Capítulo III del Poder Ejecutivo, Sección Segunda De las Facultades y Obligaciones del Gobernador del Estado, Artículo 77 fracción VI.

²¹ Fracción XXXIX del artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

sociedad, para el desarrollo de la entidad. Con la salvedad de que los planes, programas y acciones que formulen y ejecuten los ayuntamientos en las materias de su competencia, se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y serán congruentes con los planes y programas federales y estatales.

Por lo tanto, los ciudadanos del Estado pueden participar en la formulación de planes y programas estatales y municipales, para el desarrollo armónico y ordenado de las comunidades.

También encontramos que el texto fundamental que rige en el Estado de México determina que para la planeación y ejecución de acciones, el gobernador del Estado y los ayuntamientos, por conducto de aquél, pueden celebrar con la Federación, el Distrito Federal y con las Entidades Federativas colindantes con el Estado, convenios para la creación de comisiones en las que concurren y participen con apego a las leyes de la materia, en clara concordancia con el artículo 122 de la Constitución Federal. A lo que se agrega la posibilidad de que estas comisiones pueden ser creadas al interior del Estado por el gobernador del Estado y los ayuntamientos.

Por último, se reproduce el contenido de la fracción VI del artículo 115 constitucional federal, al disponer que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales del Estado formen o tiendan a formar una *continuidad demográfica*, el Estado y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias planearan y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a las leyes de la materia.²²

En este contexto, es posible afirmar que la planeación de las ciudades en el Estado de México se encuentra regulada por un marco jurídico en el que se establecen las funciones, atribuciones y ámbitos de actuación gubernamental en el campo del ordenamiento urbano, de conformidad con los lineamientos marcados por el texto fundamental federal.

²² Título Octavo Previsiones Generales, Artículo 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Con la particularidad de que dicho cuerpo normativo se ha integrado a partir de 1983, por un conjunto reglamentario que establece con diferentes niveles de precisión las condiciones de la actuación gubernamental en las ciudades, como las atribuciones e Instrumentos de que disponen los gobiernos locales para orientar su desarrollo.

Sin embargo, desde el punto de vista de Alberto J. Villar Calvo,²³ el marco de la actuación del gobierno local en el Estado de México se ve impregnado por las mismas condiciones que han derivado del centralismo y que han marcado la existencia de un gobierno municipal subordinado, asistencialista y de naturaleza eminentemente administrativa.

En términos generales, las disposiciones que definen las funciones del gobierno local relacionadas con el desarrollo urbano, se refieren a las formas específicas de utilización y aprovechamiento del suelo urbano y urbanizable y a la regulación de nuevas construcciones, como a la prestación de servicios básicos.

Así, en el Estado de México, tenemos que el marco regulador de las atribuciones de los gobiernos locales para el desarrollo urbano se integra por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México y la Ley de Aportaciones de Mejoras del Estado de México.

Conjunto normativo en el que se establece como objetivo fundamental del ordenamiento urbano, el de crear, a través de una activa actuación de los gobiernos locales y de la sociedad civil en su conjunto, las condiciones para el desarrollo de la vida económica y social del municipio.

Desde esta perspectiva, el gobierno local se convierte en el responsable de la calidad de vida de la población a través del fomento de las condiciones que permiten tanto el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las ciudades como el desarrollo de la base productiva del municipio y más específicamente de la ciudad.

²³ Villar Calvo, Alberto J., op. cit., p. 111.

Así, dichas responsabilidades se realizan a través de la planeación de los asentamientos humanos, la construcción y operación de la Infraestructura, y la prestación de servicios públicos básicos, como requisito para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y, del desarrollo económico de los núcleos metropolitanos.

En consecuencia, el doble papel del gobierno local lo señala como el responsable de regular la actuación de los diversos agentes involucrados en los procesos urbanos, y a su vez, como el encargado de promover y gestionar el desarrollo de las ciudades.

Lo anterior, encuentra su fundamento en lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos, donde se dispone que en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones a los estados les corresponde:

- a) Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades previstas en la Constitución.
- b) Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;
- c) Promover la participación social conforme a lo dispuesto en la misma Ley;
- d) Autorizar la fundación de centros de población;
- e) Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de la Ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano;
- f) Coordinarse con la federación, con otras entidades federativas y con sus municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población;
- g) Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones para el desarrollo regional y urbano;
- h) Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de Infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la

protección del patrimonio cultural y del equilibrio ecológico de los centros de población;

- l) Convenir con los respectivos municipios la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales;
- j) Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano;
- k) Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de desarrollo urbano, conforme lo prevea la legislación local, y
- l) Coadyuvar con la federación en el cumplimiento del programa nacional de desarrollo urbano.

En resumen, el ordenamiento legal en cita y su equivalente estatal, señalan las normas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población al ordenar los asentamientos humanos mediante la zonificación y regulación de las acciones de los agentes urbanos a través de autorizaciones, licencias y mecanismos de control.

Así, tenemos que la Ley General de Asentamientos Humanos establece un sistema de programas: programa nacional de desarrollo urbano, programas estatales de desarrollo urbano, programas de ordenación de zonas conurbadas, programas municipales de desarrollo urbano y programa de desarrollo urbano de los centros de población, al tiempo que especifica sus contenidos y características generales.

Sin embargo, resulta oportuno mencionar que no contiene ninguna mención concreta sobre la congruencia que deben guardar entre ellos, siguiendo un orden jerárquico, lo cual constituye una omisión grave, ya que existe la posibilidad de que un programa de nivel superior establezca ciertas prescripciones que no sean retomadas por programas de niveles inferiores.

En concordancia, la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México contempla un sistema de planes de desarrollo urbano: el Plan Estatal de Desarrollo Urbano; los planes

regionales metropolitanos; los planes municipales de desarrollo urbano; los planes de centros de población estratégicos; los planes de centros de población y los planes parciales, derivados de los anteriores.

Como diferencia, la ley estatal prevé en los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes, que los ayuntamientos recaben de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras públicas un dictamen de congruencia del plan de que se trate con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano. De igual modo establece que los planes de desarrollo urbano son el conjunto de disposiciones tendientes a alcanzar los objetivos del ordenamiento urbano y ecológico del territorio.

Además de lo anterior, define los elementos que integran los planes de desarrollo urbano; diagnóstico de la situación urbana y ambiental, problemáticas y tendencias, objetivos, estrategias, políticas, zonificación del territorio, manejo de los recursos naturales, criterios y normas técnicas ambientales para la protección y el aprovechamiento racional del suelo, entre otros.

De lo anterior, podría suponerse que existe un manejo integral de la planeación urbana y ambiental; sin embargo, en la realidad, los planes urbanos se limitan a las prescripciones sobre asentamientos humanos.

Aunque de conformidad con el texto legal que los rige, los distintos planes urbanos en el Estado de México, deben contemplar, entre otros aspectos:

- a) Que el plan estatal tiene como objetivos conformar el sistema estatal de centros de población, ordenar la distribución de la población y sus actividades en el territorio del estado y proteger y aprovechar el suelo interurbano;
- b) Que los planes regionales metropolitanos deben diseñar un sistema urbano y ecológico intermunicipal, al tiempo que definen la estructura vial básica, los grandes usos del suelo y las zonas concentradoras de servicios;

- c) Que los planes de centros de población estratégicos y de centros de población tienen por función ordenar la estructura urbana, crear reservas de suelo para crecimiento y en particular zonificar los usos y destinos del suelo, y
- d) Que los planes parciales tienen por objeto definir acciones concretas de crecimiento, mejoramiento o conservación de las áreas específicas donde aplican y deben derivar de los planes de centro de población.

En otro giro, para la elaboración y aprobación de los planes la ley establece los siguientes lineamientos:

- a) El plan estatal de desarrollo urbano y los planes regionales metropolitanos son elaborados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y aprobados por la Legislatura Estatal;
- b) Los planes de centros de población estratégicos son elaborados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, se remiten al ayuntamiento respectivo para su aprobación previa, quien a su vez los envía al gobernador para su conocimiento y sanción, correspondiendo la aprobación definitiva a la legislatura estatal, y
- c) Los planes municipales de desarrollo urbano, de centros de población y parciales son elaborados y aprobados por los ayuntamientos respectivos.

Para todos los planes la ley contempla el punto de vista de la comunidad a fin de que haga sugerencias, así como la existencia de órganos colegiados de opinión especializados en desarrollo urbano, sin especificar con precisión el alcance legal de dichas sugerencias u opiniones.

A decir de Alberto Rébora Togno,²⁴ en la práctica, la participación ciudadana en la planeación del desarrollo urbano es casi inexistente y, cuando ocurre, es de escasa efectividad.

²⁴ Rébora Togno, Alberto. *¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos? Políticas e Instrumentos de suelo para un desarrollo urbano sostenible. El caso de la región oriente en el Valle de México*. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Gobierno de la Ciudad de México, El Colegio Mexiquense, A.C., Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 2000, p. 148.

Por lo que respecta a la planeación de las zonas conurbadas, la Ley General dispone que los municipios y las entidades federativas podrán convenir la delimitación de la zona y administrar en forma integral y congruente su desarrollo urbano.

Para ello dispone la creación y fundonamiento de *comisiones de conurbación* con carácter permanente, encargadas de aprobar los programas respectivos y de evaluar su cumplimiento, integradas por representantes de las entidades federativas y municipios involucrados, y presididas por un representante de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal.

En el Estado de México, como en el resto del país, la planeación urbana se ha lmitado a la regulación de los usos de suelo y carece de instrumentos reales de gestión, si tomamos en cuenta que en su diseño y ejecución los planes urbanos son exclusivamente físicos al no incluir políticas viables sobre sus propuestas del suelo, desde una perspectiva que abarque también los aspectos económicos, sociales y ambientales.

Lo expuesto trae aparejado que al momento de evaluar la planeación urbana en función de las metas y objetivos planteados en los programas urbanos, se advierta una diferencia radical entre lo propuesto y lo alcanzado. Por lo tanto, el cumplimiento de los fines de la planeación urbana no ha sido alcanzado, lo que hace necesario replantear las formas, mecanismos e instrumentos que se han utilizado hasta la fecha, ya que de lo contrario será imposible superar la crisis urbana en la que nos encontramos envueltos actualmente.

De conformidad con el ordenamiento urbano, el cumplimiento de las prescripciones urbanísticas contenidas en los planes urbanos y en la propia ley, se garantiza a través de licencias, autorizaciones y mecanismos de control.

También resulta destacable de la Ley Estatal de Asentamientos Humanos, la figura jurídica denominada *conjunto urbano*, que es una modalidad de la ejecución del desarrollo urbano que tiene por objeto ordenar o reordenar, como una unidad especial integral, el trazo, las vialidades, la zonificación, la ubicación del edificios y la imagen urbana de un sector territorial de un centro de población. Aunque el *conjunto urbano* debe contar con la

opinión favorable del ayuntamiento respectivo, la autorización final corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas estatal.

De igual modo, la apertura, prolongación y ampliación de vías públicas no previstas en los respectivos planes de desarrollo, de conformidad con el ordenamiento legal en cita, debe contar con la autorización de la Secretaría, a petición del ayuntamiento correspondiente.

La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México establece como organismos auxiliares en materia de participación social, para convalidar los planes de desarrollo urbano, al Comité Estatal de Desarrollo Urbano, las comisiones de planeación para el desarrollo de los municipios y los consejos de participación ciudadana de los municipios.

Aunque en la práctica, tanto el Comité como la mayoría de los organismos auxiliares municipales no han operado derivado del escaso interés de las autoridades para compartir con las organizaciones sociales la toma de decisiones, sumado al poco interés que ha tenido la comunidad en participar de los asuntos gubernamentales.

4.1.3. Distrito Federal.

Por lo que respecta a la Ciudad de México, no fue sino hasta el año de 1993,²⁵ cuando nuestro legislador permanente reconoció que sin duda el aspecto que de manera más evidente ha transformado la faz de la ciudad, es el fenómeno de la conurbación en el Valle de México, virtud de la cual no es posible separar, sobre todo en materia de algunos servicios públicos y de asentamientos humanos, lo que de hecho es una unidad y continuidad geográfica y demográfica.

Así, se llegó a la conclusión de que el desarrollo de esa área de conurbación impone prever las vías institucionales para la efectiva resolución de demandas que ya no permiten faltas de coordinación o disparidad de criterios. Para ello, la iniciativa de reformas

²⁵ Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados 1916-1994, Legislatura LV, Año Legislativo II. Período ordinario. 6 de julio de 1993, Número de Diario 29. Iniciativa del Poder Ejecutivo Federal, con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 31, 44, 73, 74, 76, 89, 104, 105, 107, 122 y Título Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Impulsada en 1993 propuso incluir en el nuevo artículo 122 la creación de comisiones metropolitanas 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.

En primera instancia, se planteó la posibilidad de que los respectivos gobiernos podrían suscribir convenios para la creación de esas comisiones para la coordinación de acciones en las siguientes materias:

- a) Asentamientos humanos.
- b) Protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico.
- c) Transporte.
- d) Agua potable y drenaje
- e) Recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos.
- f) Seguridad pública.

De igual modo, se dispuso que a través de dichas comisiones se establecerían las bases para determinar coordinadamente organismos o entidades públicas con funciones específicas en las materias señaladas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación.²⁶

Aunque cabe mencionar que al momento de la discusión en el Congreso de la Unión los partidos de oposición sostuvieron que era incoherente la formación de la Coordinación Metropolitana para regular lo relativo a la zona de conurbación que afecta al Distrito Federal y el Estado de México, sin cuestionar la necesidad de su existencia; porque desde su punto de vista, se dejaba de lado lo ya existente, como eran las Comisiones de Conurbación y los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas creadas por la Ley General de Asentamientos Humanos aceptada de forma unánime por la propia legislatura.

Aún así, la fracción IX del artículo 122 de nuestra constitución quedó como sigue:

Artículo 122.-...

...

IX.- "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 IV de la Constitución, en materias 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 las 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.

A través de las comisiones se establecerán:

- a) Las bases para la celebración de los 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 esta fracción;
- 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."

²⁶ Sesión del 6 de Julio de 1993. *Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados 1916-1994.*

De lo que antecede, se desprende la atribución meramente discrecional con la que cuentan las jurisdicciones federal, local y municipal, de celebrar entre sí; convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes a fin de enfrentar la problemática derivada de la gran concentración urbana asentada en el Valle de México.

El artículo 122 constitucional, aun reformado nuevamente en 1996, conservó el texto de la fracción IX original, ahora en el apartado G, mismo que para una mejor comprensión se transcribe enseguida:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo 122.- ...

"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 participan 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.

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 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.”

De lo anterior consideramos oportuno desprender en primera instancia la importancia del concepto de coordinación, en el sentido literal de la palabra que implica *reunir esfuerzos tendientes a un objetivo determinado*. En consecuencia, es claro que el legislador tenía en mente este concepto para regir las relaciones que por necesidad se han establecido entre las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal.

Tal y como hemos mencionado con antelación, el tema que nos ocupa encontró su razón de ser en el fenómeno de la conurbación. Por lo tanto, se ha hecho indispensable tratar de regular todas y cada una de las vertientes que implica este concepto a través de la planeación y ejecución de acciones concretas.

Así, en primer término podemos afirmar que la planeación a la que se refiere nuestro texto constitucional, se materializa actualmente en el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y del Estado de México, documentos mediante los cuales se establecen los lineamientos fundamentales a seguir para la expansión del Área Metropolitana de la Ciudad de México, que toman como punto de partida el territorio actual del Distrito Federal y reconocen expresamente el área de influencia que se extiende a varios

municipios del Estado de México, en primer lugar, hasta alcanzar el Estado de Hidalgo, en segundo.

En cuanto a la ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de conformidad con lo establecido por el artículo 115, fracción VI del texto fundamental, debemos mencionar que si bien es cierto éste último dispositivo no se contrapone de forma directa al contenido del 122, su redacción fue anterior, y la misma no se refiere a la *ejecución de acciones*, sino a la *regulación conjunta y coordinada del desarrollo* de los centros urbanos con apego a la Ley de la materia.

Por lo tanto, desde nuestro punto de vista, aun cuando la fracción VI del artículo 115 constitucional deja la puerta abierta para los gobiernos municipales y locales de signar acuerdos de coordinación, prácticamente en cualquier materia que se relacione con la planeación y regulación conjunta del desarrollo de los centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica. La realidad es que se deben ajustar a los puntos relacionados en la fracción V del artículo 115 constitucional reformado en 1999, entre los que encontramos:

- a) Zonificación y planes de desarrollo municipal,
- b) Reservas territoriales,
- c) Planes de desarrollo regional,
- d) Uso de suelo,
- e) Tenencia de la tierra,
- f) Permisos para construcciones,
- g) Zonas de reserva y ordenamiento ecológicos,
- h) Transporte público de pasajeros, e
- i) Administración y custodia de zonas federales.

Por el otro lado, tenemos que en el caso del Distrito Federal, los acuerdos respectivos se deben circunscribir de conformidad al apartado G del artículo 122, a lo siguiente:

- a) Asentamientos humanos,
- b) Protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico,
- c) Transporte,
- d) Agua potable y drenaje,
- e) Recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y
- f) Seguridad Pública.

En consecuencia, queda claro que desafortunadamente no existe coincidencia literal entre ambos dispositivos constitucionales, lo que sería indispensable para guardar el principio de congruencia que debe guardar todo texto fundamental. Básicamente consideramos que este error obedece a una falta de técnica legislativa que si bien es cierto no resulta insalvable a través de la simple mención del fundamento legal en términos generales, como se hace en los considerandos de los acuerdos que crean comisiones metropolitanas que existen actualmente; este resulta uno de los aspectos que llama a la reforma del dispositivo constitucional sobre el cual gira nuestro trabajo, a saber, el apartado G del artículo 122 actual.

En este sentido, tampoco podemos dejar de lado que dentro del concepto "asentamientos humanos" contenido en el artículo 122, es posible encuadrar los incisos a), b), c), d) e) y f) de la reformada fracción V del artículo 115. Sin embargo, en esta tesitura, sólo encuentran su correlativo individual, los siguientes: "protección al ambiente preservación y restauración del equilibrio ecológico" del 122, con el inciso g) del artículo 115, que se refiere a zonas de reserva y ordenamiento ecológicos; "Transporte" del 122, con el inciso h) del artículo 115, que contempla transporte también, pero lo limita al de pasajeros.

Así, quedan fuera de esta correlación cuestiones tan trascendentes para el Área Metropolitana de la Ciudad de México, como: "agua potable y drenaje", "recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos" y "seguridad pública", así como el novedoso inciso l) de la fracción V del artículo 115 constitucional que se refiere a la administración y custodia de zonas federales.

En esta tesitura, una interpretación estricta de las hipótesis normativas en comento, nos podría llevar al extremo de afirmar que sólo en el caso de que el Gobierno del Distrito Federal estuviera interesado en circunscribir un acuerdo para la creación de una comisión de coordinación metropolitana relacionada con agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sería posible su existencia, ya que en sentido contrario, ni los gobiernos municipales ni el gobierno del Estado de México, contarían con atribución expresa para solicitarlo.

Con lo anterior, y desde nuestro particular punto de vista, se crea una relación que privilegia el abuso histórico del que han sido objeto los municipios conurbados al Distrito Federal, al haber sido despojados de forma sistemática tanto de sus fuentes de agua potable, como de parte de su territorio para convertirlo en depósito de la basura generada por la gran capital.

Por supuesto, no es posible evitar detenemos en la cuestión relativa a la seguridad pública, sin embargo, para nosotros es muy claro que la envergadura del problema justifica su existencia y los acuerdos respectivos rebasan por mucho la atribución contenida en el artículo 122 actual, ya que este tema se encuentra mayormente regulado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ahora bien, otra cuestión que se desprende del contenido de la fracción VI del artículo 115 constitucional en relación con el apartado G del artículo 122, consiste en que el primero se refiere al concepto de "centros urbanos que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica", cuando el segundo nos habla de "zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal"; en esencia, tampoco consideramos que exista una discordancia irreconciliable entre ambos conceptos, sin embargo, estimamos pertinente mencionar que en el caso específico de los municipios, obviamente hablamos de una regla general que rige en todo el país, que en esos términos debe buscar su adecuación con la especificidad que reviste el apartado G del 122, respecto el Distrito Federal.

En este sentido, la *continuidad demográfica* que se presenta entre municipios colindantes territorialmente deriva de su crecimiento poblacional, lo que a su vez origina

expansión de los asentamientos humanos que si bien es cierto toman como punto de partida o referencia, en la mayoría de los casos, la cabecera municipal; no menos cierto es que cuando alcanzan un alto grado de urbanización se pierden los límites territoriales, se funden y se convierten de forma progresiva en un centro urbano conjunto, o bien, pasan a formar parte de uno más grande.

Tal es el caso de los municipios colindantes al Distrito Federal, ya que con el paso del tiempo y el advenimiento de la explosión demográfica que se desató a mediados del siglo pasado en la Ciudad de México, nos lleva a un cuerpo heterogéneo que hemos tenido a bien denominar Área Metropolitana de la Ciudad de México.

Derivado de lo que antecede, se justifica la redacción que guarda el apartado G del artículo 122, que toma como punto de partida y referencia al Distrito Federal. Sin embargo, consideramos que con ello se hace evidente el sistema centralista que hasta la fecha no ha desaparecido de nuestro sistema legal.

4.2. LAS COMISIONES METROPOLITANAS.

En primer lugar, tenemos el artículo 115 fracción VI de nuestro texto constitucional donde se establece la facultad meramente potestativa de la Federación, las entidades federativas y los municipios para que en el ámbito de sus competencias planeen y regulen de manera conjunta y coordinada, de conformidad con la ley de la materia, el desarrollo de dos o más centros urbanos que situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica.

Enseguida, debemos remitirnos al apartado G del artículo 122 constitucional, donde se abre la posibilidad para que los gobiernos locales y municipales entre sí, y éstos con la Federación y el Distrito Federal, suscriban convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes, pero únicamente 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 de conformidad con la fracción VI del artículo 115 constitucional.

En la legislación local, la fracción XXV del artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal contempla entre las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la de celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios.

Además, tenemos el artículo 69 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que se encuentra dentro del Capítulo II relativo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Sección III denominada De la Coordinación Metropolitana, y que establece la participación del Distrito Federal, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el mismo Estatuto, en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, Estados y Municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México, en materias 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, con lo cual se reproduce lo señalado en el apartado G del artículo 122 constitucional.

Por su parte, el artículo 70 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal faculta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que, dentro del ámbito de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el mismo Estatuto, acuerde con la Federación, los Estados y Municipios limítrofes, la constitución integración y funcionamiento de comisiones metropolitanas como instancias de organización y coordinación en las materias mencionadas en el artículo anterior, y para que suscriba convenios con la Federación, los Estados y Municipios limítrofes, de conformidad con las bases establecidas por las comisiones a que se refiere la fracción primera del dispositivo legal en cita, a fin de determinar 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 antes referidas.

El artículo 71 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal dispone que los convenios celebrados en el seno de las comisiones metropolitanas serán suscritos por el Jefe de

Gobierno del Distrito Federal o por el servidor público que éste designe para tal efecto, así como que cuando se trate de materias concurrentes o en el caso de que se comprometan recursos federales asignados o transferidos al Distrito Federal, también deben suscribirse por un representante de la administración pública federal.

En la coordinación metropolitana, por el Distrito Federal podrán participar los titulares de las dependencias o entidades paraestatales encargadas de las materias objeto del acuerdo, así como los titulares de las demarcaciones territoriales conforme a las disposiciones que dicte el Jefe de Gobierno, según lo dispone el artículo 72 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Las bases a las que se sujeta la participación del Distrito Federal en la coordinación metropolitana se encuentran contenidas en el artículo 73 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y son las siguientes:

- a) Cuando se trate de la aportación de recursos materiales, humanos y financieros, sólo es posible contraer compromisos hasta por los montos autorizados por la Asamblea Legislativa, en el presupuesto de egresos del ejercicio correspondiente.
- b) Constituye causa de responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal que participen en la coordinación metropolitana, contraer compromisos fuera del ámbito de sus atribuciones o de las disponibilidades presupuestales aprobadas.
- c) Los compromisos adquiridos por el Gobierno del Distrito Federal así como las reglas a las que se sujete su participación deberán ajustarse a lo dispuesto por las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión tratándose de materias concurrentes y en general a lo dispuesto por la legislación local aplicable a la materia de que se trate.
- d) En todo caso, los integrantes de las comisiones, contarán con la asesoría y el apoyo técnico y profesional necesarios de acuerdo con la naturaleza y características de la materia de que se trate.

Los acuerdos y convenios que en materia de coordinación metropolitana suscriba el Gobierno del Distrito Federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de conformidad con el artículo 74 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Por su parte, el Jefe de Gobierno tiene la obligación de difundir el contenido de los acuerdos y convenios entre los habitantes del Distrito Federal que residan en la zona materia de los mismos, a fin de que éstos conozcan sus alcances, así como a las autoridades responsables de su ejecución, según lo dispone el artículo 75 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El despacho de los asuntos relacionados con los convenios y acuerdos de coordinación metropolitana está a cargo, en primera instancia, de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría del ramo correspondiente y las demarcaciones territoriales, sin embargo; también existe la posibilidad de conferir atribuciones a órganos administrativos desconcentrados, de conformidad con los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.²⁷

Por otro lado, también pueden participar los organismos descentralizados, las empresas de participación mayoritaria y los fideicomisos públicos, que componen la Administración Pública Paraestatal.

Sin embargo, no hay que perder de vista que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es el titular de la Administración Pública del Distrito Federal y como tal, a él le corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal, por lo que podrá delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos que se debe publicar en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su

²⁷ Artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

entrada en vigor, y en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión, excepto aquéllas que por disposición jurídica no sean delegables.²⁸

En este contexto, también debemos tomar en cuenta que el Jefe de Gobierno cuenta con unidades de asesoría, de apoyo técnico, jurídico, de coordinación y de planeación del desarrollo, que él mismo determina, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Administración Pública del Distrito Federal y que asimismo, se encuentra facultado para crear, mediante reglamento, decreto o acuerdo, los órganos desconcentrados, institutos, consejos, comisiones, comités y demás órganos de apoyo al desarrollo de las actividades de la Administración Pública del Distrito Federal.²⁹

Por disposición expresa,³⁰ la Administración Pública del Distrito Federal tiene a su cargo los servicios públicos que la ley establezca, aunque la prestación de éstos se puede concesionar, previa declaratoria que emita el Jefe de Gobierno, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, a quienes reúnan los requisitos que establezcan las leyes.

De forma genérica, también la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 20, otorga al Jefe de Gobierno del Distrito Federal la atribución para celebrar convenios de coordinación de acciones con el Ejecutivo Federal, sus dependencias y entidades, los gobiernos estatales y con los municipales, con la condición de satisfacer las formalidades legales que en cada caso procedan. De igual modo, podrá celebrar convenios de concertación con los sectores social y privado dentro del ámbito de sus atribuciones y con apego a la ley.

Por último, el Jefe de Gobierno debe resolver, lo procedente, cuando exista duda sobre la competencia de alguna dependencia o cuando exista controversia sobre la competencia de dos o más dependencias. Cuando alguna dependencia requiera informes, datos o la

²⁸ Artículo 5º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

²⁹ Artículo 5º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

³⁰ Artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

cooperación técnica de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionársela.³¹

Ahora bien, aun y cuando en estos últimos apartados nos hemos referido a la legislación vigente, es el caso que las primeras comisiones metropolitanas fueran creadas con fecha anterior a la reforma del Distrito Federal de 1996, tal y como lo reseñaremos a continuación:

4.2.1. Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI).

El 27 de junio de 1994, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Gobierno del Estado de México y el Departamento del Distrito Federal, suscribieron el Convenio de Coordinación para la creación de la Coordinación Metropolitana de Transporte y Vialidad,³² con la finalidad de conjuntar esfuerzos, promover y coordinar acciones, dar seguimiento y evaluar los acuerdos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Dicho organismo tiene el objeto de establecer mecanismos para estudiar y resolver en forma coordinada, integrada y complementaria los problemas relacionados con el transporte y la vialidad; mejorar los servicios de transporte y la infraestructura vial en la zona conurbada, propiciar la homologación de los marcos jurídicos de transporte y vialidad y aportar la información necesaria para el diseño y aplicación del Plan Rector de Transporte y Vialidad del Área Metropolitana.

En el mismo documento se confirió a la COMETRAVI la facultad de determinar la extensión territorial de la zona metropolitana para efectos de los objetivos de dicho convenio, tomando en cuenta las zonas conurbadas.

Como atribuciones tiene las siguientes:

³¹ Artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

³² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 1995.

- I.** Proponer alternativas de solución Integral para resolver los problemas del transporte y la vialidad de la zona metropolitana, atendiendo primordialmente la satisfactoria prestación de los servicios públicos en beneficio de la población;
- II.** Contribuir a la elaboración del Plan Rector de Transporte y Vialidad de la Zona Metropolitana considerando todas las modalidades;
- III.** Diseñar medidas de simplificación administrativa relacionadas con el transporte y la vialidad;
- IV.** Sugerir las medidas, procedimientos y acciones que permitan las adecuaciones jurídicas para establecer a la brevedad posible un marco legal análogo en materia de transporte y vialidad;
- V.** Proponer conforme a los criterios aprobados por "Las Partes" en ejercicio de sus respectivas atribuciones, las especificaciones técnicas, de seguridad, capacidad y comodidad del parque vehicular en el que se realiza el transporte en sus diferentes modalidades, para avanzar en la homologación de la fabricación del equipo;
- VI.** Sugerir las especificaciones técnicas para la modernización de la vialidad existente y por construirse, diseñando la Infraestructura vial complementaria para el transporte;
- VII.** Propiciar procedimientos de consulta inter-institucional con las dependencias y organismos relacionados con el transporte y la vialidad;
- VIII.** Conocer y dar seguimiento a la observancia de las medidas relacionadas con el transporte y la vialidad por parte de las autoridades y organizaciones de transportistas;
- IX.** Registrar y controlar las constancias de autorización metropolitana de las diferentes modalidades del transporte, conforme a los acuerdos existentes en la materia aprobados por las partes que intervienen en el presente Convenio;
- X.** Proponer a las autoridades correspondientes el diseño, creación y funcionamiento de nuevos servicios de transporte en rutas y corredores metropolitanos;
- XI.** Sugerir las características de los programas de capacitación para los conductores de transporte público en todas sus modalidades y servicios;
- XII.** Participar en foros académicos, técnicos y especializados en materia de transporte y vialidad, y
- XIII.** Las demás que sean necesarias para la realización de sus atribuciones.

La COMETRAVI será presidida en forma bianual por cada uno de los titulares de "Las Partes". Durante el primer periodo por el Gobernador de "El Estado", en el siguiente lo será por Jefe de "El Departamento", concluido este plazo la presidirá el Secretario de Comunicaciones y Transportes; y así sucesivamente en forma alternada.

Podrá contar con un consejo consultivo, tendrá un secretario técnico permanente para el desempeño de sus funciones.

La vigencia del convenio es por tiempo indefinido con revisión anual a partir de la fecha de su suscripción, con independencia de la posibilidad de que las partes los modifiquen o ajusten de común acuerdo, mediante convenio.

Por último, se dispuso la obligación a cargo de la COMETRAVI de expedir su reglamento interior en un plazo de treinta días naturales contado a partir de la firma del convenio.

4.2.2. Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

El 27 de junio de 1994, el Ejecutivo Federal, a través de la entonces Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, la Procuraduría General de la República, el entonces Departamento del Distrito Federal, el Estado de México y la Procuraduría del Distrito Federal; suscribieron el Convenio de Coordinación para la creación de la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia,³³ con el objeto establecer mecanismos administrativos para estudiar y resolver, en forma coordinada, integrada y complementaria, los problemas relacionados con la seguridad pública y la procuración de justicia; mejorar los servicios de los respectivos cuerpos de policía en la zona metropolitana; mejorar la actuación del Ministerio Público con un enfoque metropolitano; propiciar la homologación de los marcos jurídicos en la materia y aportar la información necesaria para el diseño y aplicación de un Plan Rector de Seguridad Pública para la Zona Metropolitana, así como un Programa de Modernización del Ministerio Público.

³³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 1995.

En el mismo documento se confirió a la Comisión la facultad de determinar la extensión territorial de la zona metropolitana para efectos de los objetivos de dicho convenio.

Como atribuciones tiene las siguientes:

- I.** Proponer alternativas de solución integral para los problemas de seguridad pública en la zona metropolitana, atendiendo primordialmente la satisfactoria prestación de este servicio público en beneficio de la población;
- II.** Promover la elaboración del Plan Rector de Seguridad Pública para la Zona Metropolitana considerando, en forma prioritaria, la prevención del delito;
- III.** Contribuir a la elaboración de un Programa de Modernización del Ministerio Público para la zona metropolitana;
- IV.** Proponer medidas que agilicen y simplifiquen las acciones preventivas mutuas en áreas limítrofes, así como acciones encaminadas a la persecución de infractores, como la unificación de frecuencias de radio y la utilización de códigos comunes;
- V.** Promover acciones conjuntas para la persecución de infractores de la ley en la zona metropolitana;
- VI.** Sugerir las medidas, procedimientos y acciones que permitan las adecuaciones jurídicas para establecer, a la brevedad posible, un marco legal análogo en materia de seguridad pública y procuración de justicia;
- VII.** Promover la profesionalización de los cuerpos policíacos en sus distintas modalidades, así como la modernización de su equipo, para abatir eficazmente la delincuencia;
- IX.** Sugerir procedimientos de participación ciudadana en la aplicación de acciones preventivas, fomentando el desarrollo de una cultura para la prevención del delito en la zona metropolitana;
- X.** Promover la integración de registros comunes y bancos de información sobre miembros de los cuerpos de seguridad, incidencia delictiva y modus operandi de la delincuencia organizada;
- XI.** Impulsar el establecimiento de un sistema automatizado que permita la investigación criminológica a partir de la identificación de huellas dactilares, a fin de combatir a la delincuencia organizada;

- XII.** Sugerir el establecimiento de un sistema de asistencia telefónica a la comunidad, dando preferencia a las áreas de mayor incidencia delictiva en la zona metropolitana;
- XIII.** Recomendar el establecimiento de zonas de vigilancia y operación conjunta en zonas críticas conurbadas;
- XIV.** Promover procedimientos que permitan al Ministerio Público y a los cuerpos policiales actuar con eficacia y oportunidad en acciones de combate a la delincuencia;
- XV.** Participar en foros y actividades relacionados con la prestación de la seguridad pública en la zona metropolitana; y
- XI.** Las demás que sean necesarias para la realización de sus atribuciones.

Asimismo, se convino que durante el primer periodo de dos años la Comisión sería presidida por el Jefe del Departamento del Distrito Federal; en el siguiente periodo de dos años lo sería por el Gobernador del Estado de México y así sucesivamente en forma alternada y que la Comisión podría contar con un Consejo Consultivo y para el desempeño de sus funciones contaría con un Secretario Técnico designado por el Presidente de la Comisión.

La vigencia del Convenio es por tiempo indefinido, con revisión anual obligatoria a partir de su suscripción, independientemente de la posibilidad de que las partes lo modifiquen o ajusten de común acuerdo mediante convenio.

También se dictó la obligación a cargo de la Comisión de expedir su reglamento interior en un plazo de treinta días naturales contados a partir de la firma del Convenio.

La Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública,³⁴ determina en sus artículos 19, 20 y 21, el establecimiento de Instancias regionales de coordinación de carácter temporal o permanente cuando sea necesaria la participación de dos o más entidades federativas para el cumplimiento de la

³⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995.

función de la seguridad pública y deroga en su artículo sexto transitorio el acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación.³⁵

Con fecha 4 de agosto de 1998, el Distrito Federal, el Estado de México, la Procuraduría del Distrito Federal, la Secretaría de Seguridad y la Procuraduría del Estado, suscribieron el Convenio Específico de Colaboración mediante el cual se establecen las bases de coordinación de estrategias y acciones en los siguientes rubros: actualización, ejecución y seguimiento de convenios; prevención, combate e investigación de la delincuencia; telecomunicaciones, actualización tecnológica e Intercambio de Información; prevención y desallento de la incidencia delictiva; vialidad, siniestros, emergencias y rescates en la zona metropolitana; e Intercambio y cooperación en materia de profesionalización policial. Asimismo, convinieron en Integrar una Comisión de Revisión, Actualización y Seguimiento de Convenios.

El 8 de marzo de 2000, las partes suscribieron un Convenio Modificatorio,³⁶ con el propósito de reactivar y fortalecer las tareas de la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia y dar continuidad a las acciones de colaboración entre los gobiernos del Distrito Federal y el Estado de México, establecer mecanismos comunes de planeación, instrumental y evaluar políticas públicas que permitan el aprovechamiento de los recursos y esfuerzos gubernamentales y comunitarios en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Como nuevo objetivo primordial de la Comisión en comento, se plantea el de establecer los mecanismos administrativos para estudiar y resolver, en forma coordinada, Integral y complementaria, los problemas relacionados con la seguridad pública en la zona metropolitana; mejorar los servicios de los respectivos cuerpos de seguridad pública en la zona metropolitana; mejorar la actuación del Ministerio Público con un enfoque metropolitano; integrar y sistematizar la Información policial con que cuenten las Instituciones de seguridad pública; propiciar ante los órganos legislativos correspondientes la homologación de los marcos jurídicos en la materia y aportar la información necesaria

³⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril de 1994.

³⁶ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de junio de 2000.

para el diseño y aplicación de programas de seguridad pública y servir como instancia regional de coordinación dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

4.2.3. Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM).

El 27 de junio de 1994, el Departamento del Distrito Federal, La Comisión Nacional del Agua y el Gobierno del Estado de México; suscribieron el Convenio de Coordinación para la creación de la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana,³⁷ para establecer, en el ámbito de sus respectivas competencias, la coordinación en la planeación, construcción, operación, mantenimiento, desarrollo y transferencia de caudales de agua potable, residual, pluvial y tratada de los sistemas hidráulicos en el área metropolitana del servicio regional del Distrito Federal y en los municipios conurbados del Estado de México.

Como atribuciones tiene las siguientes:

- I.** Conocer el diagnóstico hidráulico del Valle de México en los aspectos de drenaje, agua potable, residual, pluvial, tratada y para usos agropecuarios e Industriales;
- II.** Establecer, previa concertación, las metas y objetivos particulares de los programas que se apliquen para la solución de los problemas hidráulicos;
- III.** Definir las políticas y estrategias para lograr los objetivos de la Comisión;
- IV.** Proponer los programas metropolitanos que en materia hidráulica se consideren apropiados para la zona metropolitana;
- V.** Coordinar la ejecución de los programas metropolitanos en materia hidráulica que a corto, mediano y largo plazo se acuerden en la Comisión;
- VI.** Dar seguimiento a los programas y acciones que se aprueben por la Comisión, para su control y evaluación;
- VI.** Crear subcomisiones para el estudio de programas específicos para:
 - a) Coordinar las políticas operativas y de manejo de los sistemas de agua potable, drenaje, tratamiento, usos agropecuarios e Industriales y reusos entre el Departamento del Distrito Federal y el Estado de México.

³⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 1995.

- b)** Desarrollar el Programa Regional del Uso Eficiente del Agua.
- c)** Promover la creación de programas regionales de saneamiento, con el objeto de preservar la calidad de los cuerpos receptores y alentar la recuperación de zonas con valor ecológico.
- d)** Fomentar programas de capacitación técnica, así como el Intercambio de tecnologías en materia hidráulica, con el objeto de modernizar los sistemas.
- e)** Desarrollar los estudios necesarios para el establecimiento de políticas tarifarias acordes al costo real de los servicios de agua.
- f)** Desarrollar campañas de difusión en materia de agua, drenaje y tratamiento en el área metropolitana.
- g)** Establecer planes y programas operativos para situaciones de emergencia en el área metropolitana del Valle de México.
- h)** Crear un sistema integral de información de los servicios de agua en el área metropolitana del Valle de México.

VIII. Las demás que sean necesarias para la realización de sus atribuciones y las que señale la Comisión.

Se determinó que durante el primer periodo de dos años, la Comisión fuera presidida por el funcionario designado por el Gobernador del Estado de México; en el siguiente periodo de dos años, lo sería por el funcionario que designara el Jefe del Departamento del Distrito Federal, y concluido este plazo, la presidiría el funcionario designado por el Director de la Comisión Nacional de Agua, y así sucesivamente en forma alternada y que la Comisión contaría con un Consejo Consultivo y para el desempeño de sus funciones contaría con un Secretario Técnico designado por el Presidente de la Comisión.

Dicha Comisión quedaría integrada a los programas y acciones que llegara a formular y ejecutar el Consejo de Cuenca del Valle de México, una vez que quedara constituido conforme a la Ley de Aguas Nacionales.

Se determinó que las partes aportarían por cantidades iguales para el adecuado funcionamiento de la Comisión, con sujeción a las disponibilidades presupuestales del año

en que pretendieran erogar los recursos y previas las actualizaciones que jurídicamente correspondieran.

La vigencia del Convenio es por tiempo Indefinido, con revisión anual obligatoria a partir de su suscripción, independientemente de la posibilidad de que las partes lo modifiquen o ajusten de común acuerdo mediante convenio.

También se dictó la obligación a cargo de la Comisión de expedir su reglamento interior en un plazo de treinta días naturales contados a partir de la firma del Convenio.

Así, tenemos que en la Zona Metropolitana del Valle de México existen dos mecanismos básicos de coordinación en materia hidráulica: la Comisión de Agua y Drenaje del Area Metropolitana descrita y el Fidelcomiso 1928 para apoyar el Saneamiento del Valle de México, con temática semejante y complementaria, lo que ha permitido la expresión de coincidencias y el Intercambio de información, en relación con la necesidad de racionalizar tanto el manejo hidráulico como el desarrollo metropolitano, habida cuenta de las dimensiones de la Ciudad y de las condiciones derivadas de décadas de desorden en el desarrollo urbano.

Existe plena coincidencia en que el crecimiento acelerado de la Zona Metropolitana del Valle de México y los consiguientes riesgos y carencias que ésta enfrenta en materia de agua potable y de drenaje, así como la construcción, uso y operación compartida de diversas obras de infraestructura hidráulica, determinan la creciente necesidad de una más estrecha coordinación metropolitana en materia de políticas hidráulicas y de desarrollo urbano.

El Fidelcomiso 1928 Para apoyar el Saneamiento del Valle de México, tiene como propósito asumir de manera coordinada entre la Comisión Nacional del Agua, el Gobierno del Estado de México y el del Distrito Federal, la administración de los proyectos de drenaje y de saneamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México, conviniendo créditos con los organismos financieros internacionales -Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Japonés de Cooperación Internacional (JBIC), antes Overseas Environment Cooperation

Fund (OECF)-, los cuales han establecido compromisos para financiarlos; también tiene a su cargo la elaboración de los proyectos de abastecimiento de agua potable, de drenaje y de plantas de tratamiento, lo que permitirá, entre otros propósitos, atender las normas de descarga de aguas residuales.

En el año 2000 se formalizó la ampliación de los fines del Fideicomiso al integrarle el Proyecto de abastecimiento de agua potable del Temascaltepec (cuarta etapa del sistema Cutzamala), actualmente en etapa de desarrollo bajo la coordinación de la Comisión Nacional del Agua.³⁸

4.2.4. Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH).

Es un órgano de coordinación creado el 23 junio de 1995 mediante convenio entre el Gobierno Federal, representado por la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal,³⁹ para la planeación y ejecución de acciones relacionadas con los asentamientos humanos en el Área Metropolitana de la Ciudad de México. Para efectos del convenio de creación, el área en comento comprende: el territorio del Distrito Federal y el de los municipios de: Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, Tecamac, Tlalnepantla, Tultitlán y Valle de Chalco.

La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos tiene las siguientes funciones:

- I.** Coordinar la adopción de criterios homogéneos para atender la problemática que en la materia del desarrollo urbano y la vivienda presentan el Estado de México y el Distrito Federal, en la Zona Metropolitana.
- II.** Opinar y formular propuestas sobre los planes y programas de desarrollo urbano y vivienda aplicables en la Zona Metropolitana.

³⁸ Para mayor información véase: www.obras.df.gob.mx

³⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1995.

- III.** Plantear estrategias de control al crecimiento urbano, así como para la adecuada localización de los asentamientos humanos en los territorios del Estado de México y el Distrito Federal.
- III.** Proponer reformas y adiciones a las legislaciones urbanas de las entidades que participan en este Convenio.
- IV.** Proponer mecanismos técnicos, administrativos y financieros que coadyuven a la regulación urbana, al fomento y protección de las áreas de conservación ecológica y, en su caso, el aprovechamiento en actividades productivas de las áreas no urbanizables de la Zona Metropolitana.
- V.** Establecer mecanismos de coordinación entre los sectores público, privado y social, para la instrumentación de programas y acciones en materia de desarrollo urbano y vivienda.
- VI.** Sugerir la adopción de mecanismos que propicien el desarrollo ordenado de la Infraestructura y el equipamiento urbano de la Zona Metropolitana.
- VII.** Coordinar sus actividades con las que realicen las demás Comisiones Metropolitanas existentes.
- VIII.** Las demás, que para cumplir con sus funciones, le encomienden las partes que suscriben este Convenio.

La Comisión será presidida en forma bienal por cada uno de los titulares de las partes que suscriben el convenio. Durante el primer periodo, el Jefe del Distrito Federal, el siguiente por el Gobernador del estado de México y enseguida el Secretario de Desarrollo Social, y así sucesivamente en forma alternada.

Para el desempeño de sus funciones, la Comisión contará permanentemente con un secretario técnico designado o ratificado por el presidente en turno.

La COMETAH, quedará integrada a los programas y acciones que llegue a formular y ejecutar la Comisión de Conurbación del Centro del País, una vez que quede constituida conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos.

Mediante convenio, las partes asignarán los recursos necesarios para el funcionamiento de la Comisión.

La vigencia del convenio es por tiempo indefinido con la reserva de que las partes pueden modificarlo o darlo por terminado de común acuerdo entre ellas.

La obligación de emitir el Reglamento Interior, se debe agotar por la Comisión dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la fecha de la firma del Convenio.

La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, con fecha 13 de marzo de 1998 aprobó el Programa de Ordenación Urbana de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Por otro lado tenemos el 4 de mayo de 2000, el Acuerdo por el que se solicita a la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos realizar consultas que permitan refrendar el Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, y llevar a cabo su revisión y actualización de forma conjunta con las demás comisiones metropolitanas. Asimismo, revisar los alcances territoriales de la zona metropolitana y evaluar la incorporación del Gobierno del Estado de Hidalgo a los trabajos de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos.

4.2.5. Comisión Ambiental Metropolitana.

El 13 de septiembre de 1996, se firmó por parte del Ejecutivo Federal a través de los titulares de las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, de Energía, de Comercio y Fomento Industrial, de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de Comunicaciones y Transportes, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Educación Pública y de Salud; el Gobierno del Estado de México, el Departamento del Distrito Federal, Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Petróleo, la Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, PEMEX-Refinación y PEMEX-Gas y Petroquímica Básica; el Convenio de

Coordinación para la Creación de la Comisión Ambiental Metropolitana,⁴⁰ órgano de coordinación en la planeación y ejecución de acciones en la zona conurbada limítrofe con el Distrito Federal en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Para efectos de este Convenio, la Zona Conurbada limítrofe con el Distrito Federal comprenderá el territorio de éste y el de los municipios de Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Ixtapaluca, Huixquilucan, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Tlalnepantla de Baz, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad.

Sus atribuciones son las siguientes:

- I.** Definir, coordinar y dar seguimiento, en forma concurrente, a las políticas, programas, proyectos y acciones que "Las Secretarías", "El Estado", "El Departamento" y los "Organismos" deban observar y ejecutar en materia de protección al ambiente, y de preservación y restauración del equilibrio ecológico en el territorio de la zona conurbada;
- II.** Establecer los criterios y lineamientos para la Integración de los programas, proyectos y acciones especiales para prevenir y controlar la contaminación ambiental y para proteger y restaurar los recursos naturales en la zona conurbada y su área de influencia ecológica, los cuales especificarán las acciones obligatorias para "Las Secretarías", "El Estado", "El Departamento" y los "Organismos", las que serán objeto de coordinación con otras Dependencias y Entidades del Sector Público, Federal, Estatal y Municipal, así como de inducción y concertación con los sectores social y privado o con los grupos y particulares interesados;
- III.** Establecer los mecanismos que garanticen la coordinación de acciones en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico en

⁴⁰ En sustitución de la entonces Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de septiembre de 1996.

la zona conurbada y que sean responsabilidad de "Las Secretarías", "El Estado", "El Departamento" y los "Organismos";

- IV.** Opinar sobre los programas, proyectos y presupuestos de "Las Secretarías", "El Estado", "El Departamento" y los "Organismos", relacionados con el medio ambiente de la zona conurbada;
- V.** Proponer acciones y medidas para prevenir y controlar contingencias ambientales y emergencias ecológicas en la zona conurbada;
- VI.** Acordar la realización de programas de investigación y desarrollo tecnológico, así como de educación y capacitación en materia ambiental;
- VII.** Proponer reformas y adiciones a la normatividad en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico en la zona conurbada;
- VIII.** Definir los mecanismos para allegarse los recursos y fondos necesarios para el financiamiento de las políticas, programas, proyectos, acciones y medidas cuya realización acuerde la Comisión;
- IX.** Concertar y coordinar la adopción de acciones conjuntas para la atención de la problemática de la zona conurbada en materia de recolección, tratamiento y disposición final de desechos;
- X.** Proponer el ordenamiento ecológico territorial de la zona conurbada y su área de influencia ecológica y promover la congruencia entre éste y los ordenamientos ecológicos territoriales locales;
- XI.** Preparar y proponer el Programa Ambiental Metropolitano, así como el Programa Metropolitano de Desechos;
- XII.** Diseñar y fomentar medidas de simplificación y desregulación administrativa en materia ambiental en la zona conurbada;
- XIII.** Proponer y fomentar los instrumentos de política ambiental que permitan la preservación y restauración del equilibrio ecológico en la zona conurbada y su área de influencia ecológica;
- XIV.** Propiciar la participación ciudadana, académica e interinstitucional en materia ambiental en la zona conurbada;

- XV.** Evaluar periódicamente el cumplimiento de los acuerdos y determinaciones de la Comisión;
- XVI.** Expedir su Reglamento Interno, y
- XVII.** Las demás que sean necesarias para la realización de sus atribuciones.

Se podrá invitar a participar con voz y voto en la Comisión, en los asuntos de su competencia, a los Gobernadores de los Estados de Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala, con la intervención que corresponda a los Municipios respectivos.

La Comisión Ambiental Metropolitana será presidida en el primer periodo de dos años por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y en el siguiente periodo de dos años por el Gobernador del Estado de México, y así sucesivamente en forma alternada. Dicho organismo contará con un Consejo Consultivo y para el desempeño de sus funciones contará con un Secretariado Técnico, cuyo titular será designado o ratificado, según el caso, por el Presidente en turno de la Comisión.

Las partes que suscriben el presente Instrumento convendrán la asignación de los recursos y apoyos técnicos, financieros y administrativos necesarios para el funcionamiento de la Comisión, los cuales serán aportados de manera proporcional y equitativa, en el ámbito de sus funciones y en los términos que para tal efecto se acuerden.

De esta forma el 26 de noviembre de 1992 se celebró el contrato por el cual el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituyó en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (Banobras) un fideicomiso para apoyar los programas, proyectos y acciones para la prevención y control de la contaminación ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México.

El Fideicomiso tuvo, por concepto de aportación inicial, la cantidad de \$1,000'000,000.00 (un mil millones de pesos). Con el fin de incrementar el fondo del fideicomiso, el 4 de enero de 1995 se aprobó un aprovechamiento a las gasolinas que se expendieran en la zona del valle de México en apoyo de la instalación de los sistemas de recuperación de

vapores en las estaciones de servicio (gasolineras) ubicadas en el Distrito Federal y en 37 municipios conurbados del Estado de México. Posteriormente, el primero de mayo de 1996 se otorgó un segundo aprovechamiento a las gasolinas el cual fue de \$ 0.01 pesos (1 centavo) a la gasolina Magna Sin y de \$0.03 pesos (3 centavos) a la gasolina Nova Plus. Este nuevo aprovechamiento ha servido para apoyar otras medidas enfocadas a reducir la contaminación.⁴¹

El Convenio entró en vigor el día de su firma con vigencia por tiempo indefinido, con la posibilidad de modificación o terminación mediante Convenio que celebren las partes sobre el particular.

Igualmente se dictó la obligación a cargo de la Comisión de expedir su reglamento interno en un plazo de sesenta días naturales contados a partir de la firma.

4.2.6. Comisión Metropolitana de Protección Civil.

Con fecha 13 de marzo de 1998, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Gobernador del Estado de México, suscribieron el Convenio de Coordinación y Colaboración para la Prevención y Auxilio en caso de Desastre en Materia de Protección Civil, con el objeto de establecer fórmulas y mecanismos operativos que permitieran proporcionar la debida atención a la población en caso de desastre o de una situación de emergencia, de conformidad con el interés de las partes.

Así se reconoce que en la Zona Metropolitana integrada por las delegaciones del Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México, existe la necesidad de atender y resolver en el corto y mediano plazo, en forma armónica, conjunta y coordinada, la problemática generada por agentes perturbadores, a través de sistemas y mecanismos administrativos entre el Distrito Federal y el Estado de México, con la participación a través de la Secretaría de Gobernación.

⁴¹ Para mayor información véase www.edomexico.gob.mx/se/fideicomiso.htm

Los Presidentes Municipales de la Zona Metropolitana del Valle de México, los titulares de los Órganos Político-Administrativos (Delegaciones) del Distrito Federal; así como los titulares de otras dependencias, unidades administrativas y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, y de el Distrito Federal podrán ser invitados cuando se estime necesaria su participación por razón de su objeto o atribuciones.

La Comisión Metropolitana de Protección Civil tendrá una Presidencia rotativa bianual. A partir de la firma del convenio, corresponderá la Presidencia al Gobernador del Estado de México o quien designe, concluido este plazo la presidirá el titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal o quien designe, y así sucesivamente.

4.2.7. Coordinación General de Asuntos Metropolitanos del Estado de México.

Por otro lado, el 11 de septiembre de 1997 se publicó en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el Acuerdo del Ejecutivo por el que se crea la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos, facultada para coordinar los trabajos de las Comisiones Metropolitanas en el ámbito de la competencia que corresponda a las dependencias y órganos auxiliares de la Administración Pública del Estado de México.

4.2.8. Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana.

El 13 de marzo de 1998 fue signado el Convenio de Creación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana que tiene como presidentes al Gobernador del Estado de México y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, un secretariado conjunto integrado por el Coordinador General de Asuntos Metropolitanos del Estado de México y el Coordinador General de Programas Delegacionales y Metropolitanos del Distrito Federal.

Este organismo, resulta muy importante en virtud de que es la primera Institución de coordinación, colaboración conjunta y seguimiento bilateral de los planes, programas y proyectos de la unidad metropolitana de ambas entidades.

Para cumplir con los objetivos previstos en las cláusulas primera y sexta del convenio de creación, la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, tendrá además de las señaladas en éste, las siguientes atribuciones: a) Acordar la realización de programas de investigación y desarrollo tecnológico, de educación y capacitación, en materias de carácter metropolitano. b) Aprobar la Integración de grupos de trabajo, organismos e Instituciones de carácter metropolitano en los que participen representantes de las unidades administrativas expresamente designadas por ambas entidades. c) Proponer a las respectivas legislaturas, por los conductos institucionales adecuados, reformas y adiciones a la normatividad en asuntos materia de la Coordinación Metropolitana. d) Definir los mecanismos para el financiamiento conjunto de las políticas, planes, proyectos, programas y acciones cuya realización acuerde la Comisión en su sesión plenaria. e) Cumplir, en el ámbito de sus respectivas competencias los acuerdos tomados en el seno de la Comisión Ejecutiva en estricto apego a la legalidad.

El 4 de mayo de 2000, fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Acta de Refrendo de los Compromisos de Coordinación derivados del Convenio de Creación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana entre el Estado de México y el Gobierno del Distrito Federal.

En la misma fecha, se llegó al Acuerdo por el que se amplía el pleno de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana con la participación de los 28 municipios del Estado de México y las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en cuya consideración séptima se determinó que la Zona Conurbada del Valle de México, para los efectos de planeación y ejecución de acciones y programas abarca los municipios de: Atizapán de Zaragoza, Acolman, Atenco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Coacalco de Berriozabal, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Huixquilucan, Ixtapaluca, Jaltenco, La Paz, Melchor Ocampo, Tecámac, Teoloyucan, Tepotzotlán, Texcoco, Tlalnepantla de Baz, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad y Zumpango a los cuáles corresponde el carácter de área de influencia directa de los planes y programas de conurbación y específicos desarrollados por las comisiones metropolitanas.

Y también se acordó Instaurar un proyecto de Incorporación permanente al pleno de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana de los municipios mencionados con participación directa y voto en los asuntos que correspondan a su territorio. Lo que acarreó como consecuencia la reforma del artículo 7º del Reglamento Interno de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana y se adicionó el artículo 14 bis.

4.2.9. Coordinación General de Programas Delegacionales y Metropolitanos.

El 14 de enero de 2000 fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, así; el nuevo artículo 28 bis faculta al titular de la Coordinación General de Programas Delegacionales y Metropolitanos para acordar con el titular de la Secretaría de Gobierno, o en su caso, el Jefe de Gobierno; el despacho de los asuntos que guarden relación con los gobiernos de las entidades federativas, los relacionados con la coordinación y planeación metropolitana en lo referente a las comisiones metropolitanas y a los diferentes mecanismos de coordinación, así como al representar al Gobierno del Distrito Federal.

El artículo 6º transitorio establece que la Coordinación General de Programas Delegacionales y Metropolitanos se integra por la Subsecretaría de Coordinación Delegacional y Metropolitana, la que a su vez se divide en la Dirección General de Coordinación Metropolitana y la Dirección General de Coordinación Delegacional.

4.2.10. Fondo de Obras y Servicios Metropolitanos.

El 4 de mayo de 2000 fue publicado el Acuerdo para solicitar la asignación de recursos por parte de la Federación para la creación del Fondo de Obras y Servicios Metropolitanos con la participación de los gobiernos del Estado de México, del Distrito Federal y la que corresponda a los Municipios y Delegaciones.

Así, se buscó iniciar las gestiones para la construcción de un fondo metropolitano destinado a la ejecución de acciones, programas y proyectos conjuntos en beneficio

regional con estricto apego a sus respectivas disposiciones legales y un ámbito de equidad en la colaboración conjunta para la cual formularan planteamiento al ejecutivo federal que permita en su caso, concertar alguna aportación para tales fines.

El acuerdo al que llegaron las partes consistió en que los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, presentarían de forma conjunta una solicitud de asignación de recursos por parte del gobierno federal para la constitución de un Fondo de Obras y Servicios Metropolitanos en los cuales participaran de manera proporcional y equitativa, al tiempo que se convocaría por parte del Gobierno del Estado a los municipios y por parte del Gobierno del Distrito Federal a las demarcaciones territoriales para que participen cuando resulten beneficiados.

CAPITULO QUINTO.

ANTECEDENTES HISTÓRICO-LEGISLATIVOS DEL DERECHO METROPOLITANO EN MÉXICO.

Una vez que hemos revisado el proceso de desarrollo y expansión del AMCM, así como la respuesta institucional que se le ha dado en nuestro país a dicha problemática, llegamos a la conclusión de que es necesario replantear las bases sobre las que se sustenta el esquema trazado por nuestro texto constitucional actual.

Estimamos lo anterior, pues debido a las características propias del régimen jurídico del Distrito Federal y del Municipio Libre, nuestro legislador siempre ha partido de la premisa fundamental de considerar al conglomerado urbano que constituye el AMCM, como un conjunto de varios elementos independientes entre sí, es decir, el Distrito Federal y varios municipios conurbados, por lo que la fórmula adoptada se ha materializado en un mecanismo de coordinación, sin admitir que en realidad, estamos frente a un solo objeto de regulación, susceptible de generar una institución jurídica independiente.

En este sentido, consideramos que el sistema de coordinación que opera en la actualidad, ha sido rebasado por la dinámica de "lo metropolitano" que caracteriza a la ciudad capital, aspecto fundamental que no resulta ajeno a nuestra tradición jurídica, tal y como se desprende de los antecedentes que se exponen a continuación:

5.1. LA GESTIÓN METROPOLITANA EN EL AYUNTAMIENTO DE MÉXICO.

5.1.1. Noción de policía urbana.

Como primer antecedente en nuestro país, relacionado con las instituciones de carácter metropolitano, podemos citar el decreto de las **Cortes Españolas de 23 de junio de 1813**, una de las primeras prescripciones que adscribió una figura jurídica denominada "La Policía de Salubridad y Comodidad" a los ayuntamientos, un concepto que conllevaba

el cuidado de la vía pública en general de la Ciudad de México entre cuyas funciones principales se encontraron las de limpieza, higiene, salubridad y ornato de los pueblos.¹

Aspecto que nos invita, en un primer momento, a plantear como una posible alternativa para solucionar la problemática conurbada del Valle de México, la instauración de un órgano especializado en materia metropolitana, pues a decir de Rodríguez Kuri, queda claro que la Policía de Salubridad y Comodidad se construyó en la noción articuladora de la administración urbana, es decir, la tarea primigenia y de alguna manera fundante del ayuntamiento de carácter citadino.

Así pues, la Policía de Salubridad y Comodidad, también conocida como *Policía Urbana*, define un campo privativo, una serie de jurisdicción cualitativa de carácter meramente metropolitano, por lo tanto su existencia quedó íntimamente ligada a la vida municipal y pareciera el centro de la actividad del ayuntamiento urbano.²

Resulta oportuno puntualizar que la noción de Policía Urbana no fue una invención de la Constitución de Cádiz ni del liberalismo español, en todo caso, a decir de Martín Bassols,³ sus fuentes se remontan a los fueros autonómicos españoles de la Reconquista; más todavía, el Estado Absolutista Español utilizó la figura –sobre todo en el siglo XVIII– para trazar ciertas líneas de control político sobre las ciudades, pero usualmente responsabilizó de su vigilancia y ejecución a los Intendentes y corregidores.

Dicha situación se constituyó en una verdadera novedad histórica al establecerse una vinculación clara, que a partir de Cádiz, operó entre la Policía Urbana y el gobierno de los ayuntamientos, es decir; la constitución de una “competencia municipal” de gobierno urbano. Así, nos encontramos frente al fenómeno por el cual los asuntos particulares de la

¹ De conformidad con el concepto que de policía urbana nos aporta Aniceto de Pagés en su *Gran diccionario de la lengua castellana* (autoridades), Tomo 4, pp. 478-479, citado por Rodríguez Kuri, Ariel, op. cit., p. 33.

² Cabe aclarar que la significación contemporánea de policía, que tan sólo nos remite a los problemas de seguridad pública, resulta anacrónica para buena parte de la experiencia urbana en el siglo XIX. El orden y la seguridad representan tan sólo atributos parciales de la “policía urbana”.

³ Bassols Coma, Martín. *Génesis y evolución del derecho urbanístico español 1812-1856*. Montecorvo, Madrid, 1973, pp. 75-77 citado por Rodríguez Kuri, Ariel, op. cit., p. 34.

localidad, se integraron a las atribuciones del gobierno edilicio, lo que a su vez, llevó a los ayuntamientos a convertirse en actores políticos de gran importancia para su comunidad.

Buena parte de la conflictiva relación del Ayuntamiento de México con la gubernatura (y a través de ella con el Ejecutivo Federal), en la primera mitad del siglo XIX, se desprende de la elaboración o aplicación de leyes, reglamentos o de la instrumentación de órdenes puntuales sobre tal o cual asunto de carácter local en la Ciudad de México, ya que casi de inmediato aparecían las disputas por las jurisdicciones privativas.

Lo anterior, aun y cuando había quedado claro que a través de la Policía Urbana se definió la materia que sería exclusiva del Ayuntamiento de México y que dicha institución sería la que administraría la materia urbana sobre todo después de la legislación gadilana. El caso es que al menos hasta mediados del siglo XIX, el Ayuntamiento de México y el Ejecutivo nacional con frecuencia se enfrentaron con motivo de problemas como la reglamentación de servicios públicos, la definición y cobro de impuestos o la preeminencia de los ediles en las ceremonias cívicas y religiosas.

En este contexto, resulta interesante advertir que los argumentos de las partes en conflicto tendían a organizarse alrededor de un punto en común: "qué cosa correspondía legal y legítimamente a cada instancia de autoridad y de representación"; en otras palabras, quien mandaba sobre los asuntos de la ciudad y la forma en que se alineaba la población detrás de cada uno de los contendientes, dejaba en claro la eficacia de su inserción en la disputa política nacional.⁴

5.1.2. El contexto político y discursivo del Porfiriato.

Durante el último cuarto del siglo XIX, el ejercicio político institucional en la Ciudad de México, desde la perspectiva del ayuntamiento, exigía una serie de ideas y conceptos que justificaran y legitimaran la existencia del gobierno edilicio, pues si bien el ayuntamiento fue y se comportó como un ente de gobierno propiamente ejecutivo, de ninguna manera

⁴ Rodríguez Kuri, Ariel, op. cit., p. 37.

había renunciado a plenitud al papel de representante social, de "gestor de los derechos comunes" con el que hasta la fecha se ostentaba.⁵

Además, también hay que tomar en cuenta que por aquéllos días, los valores del liberalismo y del federalismo tendían a depositarse en el Estado proplamente como tal, lo que acarrió el hecho de que incluso en algunos ayuntamientos porfirianos, haya permanecido la certeza de que poseían facultades legítimas, fundadas en un ámbito de competencia privativo (su "policía"), que podía entrar en conflicto tanto con intereses particulares como con otras instituciones de gobierno.⁶

La experiencia de gobierno municipal, sobre todo en aquello relacionado con la normatividad y administración de los servicios públicos en la Ciudad de México, fue la que dotó de sustancia el fenómeno según el cual la Policía Urbana evolucionó hacia las nociones de utilidad pública o interés público que orientan los esfuerzos de la administración local en nuestros días.

Así, en un artículo publicado en el último número de la *Revista Positiva* (octubre de 1914), José Covarrubias definió los **servicios públicos** como "*todos los que llenan necesidades imperiosas o satisfacen importantes comodidades de la vida urbana*", este autor consideró que deben ser incluidos en el rubro prácticamente todas las actividades tradicionales que tienen que ver con el funcionamiento de la ciudad: desde la pavimentación de las calles hasta los tranvías, desde el agua potable hasta el alumbrado y la provisión de fuerza motriz. Además, de dos actividades que hacen de su clasificación un documento todavía más interesante: los bancos y la prensa.

En este entendido, argumenta que el Estado debe asumir que los servicios públicos siempre son un monopolio, y que sólo una reglamentación muy estricta o un control directo de las empresas pone a salvo a la sociedad de los abusos y la corrupción que ese ejercicio monopólico genera.⁷

⁵ *Ibíd.*, p. 39.

⁶ *Ibíd.*, p. 40.

⁷ Covarrubias, José, "Los servicios públicos, el gobierno y la sociedad", *Revista Positiva*, tomo 14, (178), octubre, 1914, pp. 459, 461-462, 464 y 467-479 citado por Rodríguez Kuri, Ariel, *op. cit.*, p. 42.

En conclusión, por aquéllos días el ayuntamiento es asimilado a la administración pública como una de sus instancias subordinadas, o de plano es ignorado. Así, la experiencia municipal del siglo XIX en la Ciudad de México, se caracterizó por una larga discusión entre la defensa o la destitución de la Policía Urbana en su totalidad sin lograr definir a ciencia cierta qué resultaba más conveniente, si la defensa o la destitución de aquello que no es ni el derecho de los particulares ni la política genérica del Estado.

5.1.3. La ciudad como problema de gobierno.

Para el historiador Francisco G. Cosmes,⁸ hubo dos fenómenos claves para la expansión de la Ciudad de México a finales del siglo XIX. El primero consistió en las guerras extranjeras y civiles que tuvieron verificativo entre los años 1847 y 1877 (la invasión norteamericana, el Plan de Ayutla y la Guerra de Tres Años, la Intervención y el Imperio, La Noria y Tuxtepec) mismas que provocaron flujos de población desde las áreas circunvecinas a la ciudad, pues los inmigrantes buscaron la protección de los peligros que la guerra originaba y el segundo que implicó un proceso aun más amplio, geográficamente hablando, en el que las elites locales y grupos de clase media huían de los problemas económicos y arbitrariedades que los conflictos bélicos trajeron aparejados a lo largo y ancho de la República Mexicana.

Por lo tanto, desde el punto de vista de algunos historiadores en la crisis política nacional, en la guerra y en sus secuelas, es donde se sitúa el despegue demográfico, territorial y urbanístico de la ciudad capital.

La Ciudad de México no conoció en momento alguno la experiencia urbanística del Renacimiento europeo, que estaría en los cimientos de la planificación urbana de la Ilustración y luego en los del reformismo urbano de la segunda mitad del siglo XIX. El paso del "urbanismo como diseño al urbanismo como planificación" ha sido una experiencia inédita en la Ciudad de México. En consecuencia, no tuvimos "un discurso

⁸ Cosmes, Francisco G., *Historia General de México, continuación de la de don Niceto de Zamacois. Los últimos 33 años.* Barcelona, México, Ramón de S.N. Araluze, Volumen 23, 1910, pp. 496-497.

urbanístico" que se separara cabalmente del discurso propiamente arquitectónico. La Ciudad de México "sacrificó el orden por la figura" o en otras palabras, se alejó "de la tradición urbanística europea en tanto que nunca fue el proyecto ni el resultado de un ejercicio racional de diseño y planificación".⁹

En este contexto, es innegable que nunca se ha tratado realmente de "planificar" la ciudad, sino que simplemente se ha buscado articular las decisiones de la autoridad y otorgarles legitimidad y continuidad en periodos relativamente cortos.

Sin embargo, fue precisamente por aquéllos días cuando surgió una figura jurídica que podríamos considerar como otro antecedente de las instancias administrativas de carácter metropolitano en nuestro país, a saber la *Junta de Desagüe del Valle de México*, modelo institucional adoptado para la administración y ejecución de obras, que además de haber sentado un precedente para otras empresas de obra pública en la ciudad, supuso el surgimiento de un ámbito de decisión superpuesto al ayuntamiento, donde éste no tenía influencia alguna. Noción que se contrapone a la idea de la autonomía municipal absoluta pero que se justificó en aras del bien común de la población, al buscar satisfacer sus necesidades con independencia de la circunscripción municipal en que habitaba.

La obra de que se ocupó este organismo consistió en la excavación del Gran Canal (de casi 50 kilómetros de longitud) y un túnel de desfogue en Tequisquiac (de unos 10 kilómetros), lo cual evidentemente representó un esfuerzo técnico, financiero y administrativo sin precedente en la historia de la obra pública en nuestro país.¹⁰

Contrario a lo que podríamos suponer en primera instancia, la conflictiva relacionada con las instancias metropolitanas en nuestra capital, presentó sus primeras manifestaciones desde el siglo XIX, tal y como aconteció con las principales capitales del mundo y aunque la literatura no es muy prolija al respecto, presentamos a continuación una breve reseña sobre el tema.

⁹ Morales Moreno, Jorge, "Discurso, urbanismo y ciudades: de la ciudad de la razón a la Ciudad de México", *Sociología*, 3 (6), primavera de 1988, pp. 42 y 54.

¹⁰ Rodríguez Kurí, Ariel, op. cit., pp. 146.

5.1.4. El Ayuntamiento y el servicio de tranvías.

El desarrollo de los ferrocarriles "inter-urbanos" fue esencial en el proceso de expansión territorial y la especialización al interior de la Ciudad de México, pues aunque se presentó la monopolización del servicio, la centralización sobre los ferrocarriles "inter-urbanos", que se aceleró notoriamente a partir de 1895, coincidió con la electrificación de las vías "inter-urbanas".

A guisa de ejemplo podemos mencionar que para 1902, la red electrificada alcanzaría más de 110 kilómetros, con una disposición que permitía llegar, en tranvía eléctrico a prácticamente todas las poblaciones suburbanas que rodeaban la ciudad: San Ángel, Mixcoac, La Villa, Chapultepec y Tlalpan.¹¹

Por lo tanto, es posible afirmar que desde principios del siglo XX, la Ciudad de México se convirtió en el centro de un sistema metropolitano que incorporó en su dinámica cotidiana a las municipalidades aledañas ya que empleados, obreros y comerciantes, encontraron en el sistema de tranvías, común en otros sistemas metropolitanos del orbe, un medio idóneo para vivir en un municipio y trabajar en otro.

Cabe mencionar que en aquél momento histórico, el Ayuntamiento tenía a su cargo la Policía Urbana de los tranvías, que no era otra cosa que la definición de las reglas básicas que se referían al funcionamiento del mismo servicio: horarios, señalizaciones de vías, límites de velocidad, lineamientos de seguridad, etc. Así como las decisiones básicas del sistema: a quien se otorgaba una concesión, por cuánto tiempo, la ruta, los términos financieros, las tarifas de pasajeros y de carga, etc., cuestión ésta última que fue la primera en trasladarse al gobierno federal.¹²

¹¹ Archivo Histórico de la Ciudad de México, *Ferrocarriles en general*, Volumen 1043. Del administrador general de la Compañía Limitada de Ferrocarriles al ayuntamiento, 27 de enero de 1891. Véase López Rosado, Diego G. *Los servicios públicos en la Ciudad de México*, Porrúa, México, 1976, p. 194, citado por Rodríguez Kuri, Ariel, op. cit., p. 158.

¹² Rodríguez Kuri, Ariel, op. cit., pp. 164-180.

Lo anterior, de conformidad con la determinación del presidente Benito Juárez, quien en 1868, delimitó los ámbitos jurisdiccionales entre autoridades federales y municipales en lo relativo a los tranvías. Así, consideró que *"el Supremo Gobierno (es decir, el gobierno federal) fuera el único que tuviera que conocer todo lo relativo a construcción y explotación de la vía"*, es decir, respecto a la concesión, mientras que a la autoridad municipal sólo le correspondería *"vigilar que se cumplan las disposiciones de policía"* contenidas en los reglamentos respectivos.¹³

Afirmación que por supuesto originó controversia en virtud de que desde el punto de vista del Ayuntamiento de México, la **Constitución de 1857** no restringió en modo alguno las facultades de los ayuntamientos para arreglar los asuntos municipales, y toda vez que el municipio seguía siendo "legítimo representante de la ciudad", en nada afectaba su potestad el hecho de que la Ciudad de México fuera asiento de los poderes federales, pues ninguno de éstos podía considerarse dueño de los bienes municipales, por lo tanto, no deberían inmiscuirse en los asuntos locales y menos interferir en la administración de los bienes de la ciudad.¹⁴

Sin embargo, lo que ocurrió en la práctica fue que la jurisdicción federal se ejerció sobre los tranvías intermunicipales del Distrito, mientras que los internos quedaron a cargo del gobierno local de la Ciudad de México.

Así, las Previsiones para el Otorgamiento de Concesiones en el Distrito Federal, dictadas por el Congreso de la Unión en 1894, no especificaron ninguna autoridad competente en la adjudicación de concesiones ni en la normatividad del servicio. En lugar de ello, la Ley Ferrocarrilera de 1899, sólo se ocupó en dos artículos de la definición de las características jurídicas de las vías férreas del Distrito Federal e incluyó éstas enteramente a la jurisdicción federal.

Finalmente, la **Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal de 1903**, formalizó la marginación de los ayuntamientos capitalinos de las decisiones

¹³ Archivo Histórico de la Ciudad de México, MA, 1879, p. 56. Del Ministerio de Fomento al Ayuntamiento, 1º de julio de 1868, citado por Rodríguez Kuri, Ariel, op. cit., pp. 164.

¹⁴ Rodríguez Kuri, Ariel, op. cit., p. 166.

relativas a los ferrocarriles interurbanos. Situación que a todas luces se contraponen a la tradición legislativa que concebía al cuerpo municipal como protector del bien común, del bienestar colectivo, trasladando dichas atribuciones al Gobernador del Distrito y no al Ayuntamiento de México, afirmando con ello la preeminencia del gobierno federal, pues dicho gobernador no era más que su vocero.

5.1.5. El Ayuntamiento y el alumbrado público.

La Introducción de la energía eléctrica a la Ciudad de México fue uno de los principales detonantes de la industrialización que también trajo aparejada la necesidad de una reforma en el entramado político-institucional ya que la sociedad capitalina modificó sustancialmente sus expectativas respecto los servicios que debía otorgarle la autoridad, al sumarse a los mismos el suministro, primero de alumbrado público y segundo, de energía eléctrica en sus hogares.

En este contexto, resulta indispensable puntualizar que para lo anterior, se hizo necesaria la existencia de una sólida estructura de gobierno local, una enorme respetabilidad de la burocracia municipal y una inteligente política de servicios públicos.

Cabe subrayar que por aquéllos días la tarea de suministro de energía eléctrica correspondió en primera instancia a particulares, vía contratos de concesión, como ejemplo de ello tenemos la Compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica que entre los años 1860 y 1896 tuvo su mayor auge, pero que a raíz del incumplimiento de contratos y su consecuente deficiencia en el servicio a los particulares fueron absorbidas por la ***Compañía de Luz y Fuerza***, instancia única que adicionó, con todas sus ventajas, la generación de energía hidroeléctrica a favor del suministro urbano de electricidad en nuestra ciudad, lo que representó una notable reducción de costos de operación.

En estos términos, se dio la posibilidad de definir un mercado controlado por una sola empresa que correspondió a un periodo de debilitamiento de las atribuciones municipales sobre los servicios de la ciudad, lo que no necesariamente implicó que hubiese una relación de causa-efecto entre la Ley Municipal de 1903 y la aparición de un monopolio

sobre un servicio público de la Ciudad de México, el caso es que la tendencia hacia la centralización de las inversiones y la operación del servicio es evidente desde la década de 1890, corriente que fue de carácter universal.¹⁵

En conclusión, producto de la voluntad política de los actores sociales de aquella época se dio la creación de un nuevo interlocutor la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza, y la virtual anulación en este rubro del Ayuntamiento de la Ciudad de México, con lo cual se generó en el conglomerado metropolitano de aquella época, el sentimiento de segregación espacial y social; pues al perder a su interlocutor natural, se hizo más difícil canalizar sus demandas de iluminación. Sin embargo, al contar con la infraestructura suficiente, fue más efectiva la prestación general del servicio.

5.2. LA GESTIÓN METROPOLITANA EN EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

5.2.1. La regulación de la "mancha urbana".

Fue durante los años de la Segunda Guerra Mundial cuando *el Distrito Federal empezó a convertirse en una carga para las entidades federativas que lo rodean, específicamente para el Estado de México* pues la gran ciudad requirió satisfacer sus necesidades básicas de abastecimiento de agua potable y drenaje excediendo por mucho sus propias capacidades y su territorio. La primera obra que se realizó en consecuencia fue la que se ocuparía de traer agua desde el Río Lerma ubicado en aquella entidad.

Al mismo tiempo, se realizaron los trabajos de prolongación del Gran Canal del Desagüe y el entubamiento de ríos como el de Consulado y San Joaquín. Así como la prolongación y construcción de las avenidas como Insurgentes, Río Consulado, Mariano Escobedo, San Juan de Letrán, Dr. Vértiz y Fray Servando Teresa de Mier, obras que implicaron derrumbes y desalojos de las vecindades que fueron compensadas por la oficina de colonias con la dotación de terrenos en las orillas de la ciudad.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 207.

Cabe aclarar que en este periodo histórico la Ciudad de México se circunscribía al primer cuadro a las colonias circundantes, toda vez que delegaciones como Coyoacán, Xochimilco, Tlalpan, Milpa Alta y Tláhuac aun conservaban su carácter netamente rural. Así pues, el Departamento trató de nuevo controlar con efectividad el crecimiento de la "mancha urbana" y para ello, en 1941 se emitió una nueva **Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal** en la que se suprimió la delegación General Anaya, que después sería parte de la delegación Benito Juárez, para incorporarla a la Ciudad de México.

A otras delegaciones simplemente se les cambió el nombre, San Ángel se convirtió en Villa Álvaro Obregón y Guadalupe Hidalgo cambió por Gustavo A. Madero. Así la ciudad quedó circunscrita, por el Río Consulado al Norte, el Río de Churubusco al Sur, el aeropuerto al Oriente y Barranca del Muerto y Lomas de Chapultepec al Poniente.¹⁶

El nuevo **Reglamento de Planificación** estableció una segunda y mayor área, denominada "**unidad urbana**", limitada al Norte por el río de los Remedios, al Sur por el Pedregal de San Ángel, hasta el Río de la Magdalena; al Oriente por el Canal del Desagüe y una línea imaginaria de su prolongación hacia el sur, y al Poniente por la curva de nivel de la cota 100, hasta el Río Hondo y su Intersección con el río de los Remedios.¹⁷

Con lo anterior, se determinó por primera vez en la historia de la Ciudad de México, los límites de una "**zona urbana**" con fines de regulación, en donde se incluían partes del Estado de México y del Distrito Federal. El criterio que definió esto, fue precisamente fijar los límites del área que tenía o podía tener servicios de agua potable y alcantarillado, es decir, *los límites urbanos eran definidos por la posibilidad técnica de introducción de servicios hidráulicos.*

Precisamente esta es una de las cuestiones fundamentales que pretendemos subrayar en el presente trabajo consistente en el hecho de que *nos enfrentamos a una continuidad*

¹⁶ Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 31 de diciembre de 1941, en Departamento del Distrito Federal, *Revista de Administración Pública*, INAP, Números. 61-62, enero-junio de 1985, pp. 293-321.

¹⁷ Reglamento de las Fracciones I, V y VII del Artículo 3º de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1941.

geográfica que no responde a la división administrativa existente, determinada más por prácticas económicas y políticas, lo que hace necesario su replanteamiento, en aras del bienestar de la población asentada en dicho territorio.

Otro esfuerzo realizado para controlar la expansión urbana de la capital fue la creación, en mayo de 1941, de la **Comisión Reguladora del Crecimiento de la Ciudad**, organismo integrado por el Director General de Obras Públicas y siete miembros designados por el Departamento del Distrito Federal más un representante de la Secretaría de Comunicaciones, otro del Departamento de Salubridad, otro de la Liga de Defensa de Propietarios de Casas, otro de la Sociedad de Arquitectos Mexicanos, uno del Centro Nacional de Ingenieros y otro de la Federación de Cámaras Industriales y de Comercio. Con la salvedad de que sus dictámenes únicamente tendrían el carácter de "recomendaciones" que se someterían a consideración de las autoridades competentes por el Director General de Obras Públicas sólo si lo estimaba conveniente. En conclusión, se instauró un organismo con un objetivo muy ambicioso pero sin facultades reales para llevarlo a cabo.¹⁸

Las atribuciones de dicho cuerpo colegiado se redujeron a "juzgar los prototipos de conjunto de interés general, relativos a la vialidad principal del Distrito, a los grandes lineamientos sobre zonificación y a la fijación de normas de política urbana", dejando a la Dirección General de Obras Públicas, la que en la práctica sería el órgano real de planificación, la tarea de estudiar y resolver sobre los proyectos de detalle y los problemas de carácter local.

Fue en el periodo del presidente Manuel Ávila Camacho cuando el gobierno federal canalizó sus esfuerzos de planificación en el desarrollo industrial, como respuesta al modelo de sustitución de importaciones provocado por la guerra. Aunque la Ley de Planificación de 1936 subsistió sin cambios significativos, su Reglamento¹⁹ fue modificado para establecer la división urbana en zonas habitacionales, comerciales y de negocios, industriales, de parques y granjas, y zonas de carácter especial donde se agrupaban los centros cívicos y escolares, hospitales y panteones.

¹⁸ *Ibid.*, p. 109.

La particularidad del ordenamiento legal que se describe consistió en su uso para favorecer el establecimiento de zonas Industriales al norte de la ciudad aun sobre zonas habitacionales, lo que a larga generó la multicitada expansión del área conurbada de la Ciudad de México al territorio del Estado de México.

De igual modo, la economía y el empleo en la ciudad se vieron beneficiados, sin embargo, a raíz de la excesiva tolerancia del gobierno con las industrias en materia de contaminación, también se generaron efectos nocivos para la calidad de vida de la población. Por sólo citar uno de los primeros ejemplos de lo anterior, los vecinos de las colonias Clavería, Tacuba y Reforma denunciaron desde 1934 la "atmósfera Irrespirable" que provocaba la Refinería de Azcapotzalco. La verdad es que por aquéllos días la preocupación principal era desarrollar la actividad Industrial con independencia de los efectos ecológicos que esto trajera.

Cabe subrayar que también fue en esa época cuando el partido oficial que se confundía con las Instituciones de gobierno aprovechó para aglutinar una mayor cantidad de actores sociales bajo la política de unidad que exigían los tiempos de emergencia, dinámica social que a la larga contribuyó a la estabilidad política de la ciudad en los años subsecuentes.

La obra pública más grande entre 1946 y 1952 fue la terminación del *Sistema de Abastecimiento de Agua del Río Lerma*, obra gigantesca que requirió 11 años de trabajos y 255 millones de pesos, cantidad similar a todo el presupuesto del Departamento del Distrito Federal en 1949, así finalmente fueron necesarios 54 kilómetros de conducción para traer el agua de la cuenca del Valle de Toluca.²⁰

Lo anterior acarrió efectos contradictorios al beneficiar colonias como Las Águilas, Oriental, Peñón, Cosmopolita, Ramos Millán, Arenal y Martín Carrera en el Distrito Federal; y al mismo tiempo, dejar sin sus lagunas a los pueblos mexiquenses de Almoloya, San José Llanitos, Analco y San Mateo. A manera de compensación por el agua perdida, el Departamento del Distrito Federal construyó en varios pueblos del Estado de México baños

¹⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de febrero de 1941.

públicos, lavaderos, abrevaderos, pozos y escuelas, además de que indemnizó a los campesinos de la zona perjudicada.

Más tarde, en el periodo de **Adolfo Ruíz Cortínez** fue nombrado para gobernar la Ciudad de México Ernesto P. Uruchurtu, quien por sus determinaciones se hizo acreedor al sobrenombre de "el regente de hierro". Al mismo tiempo, la ciudad iba creciendo aun más lo que trajo como consecuencia convertir el asunto del agua en un problema regional, en el que se vieron envueltos los intereses de los agricultores de las zonas cercanas a la ciudad. En 1956, el Ejército tuvo que custodiar el acueducto que venía de los manantiales de Chiconautla, ante el temor de que los habitantes rurales lo destruyeran.

También el drenaje constituyó uno de los grandes retos a enfrentar por el gobierno capitalino pues el desalojo de las aguas pluviales fuera de la cuenca de México se dificultaba cada día más. En respuesta, el Departamento del Distrito Federal instaló 100 grandes bombas en lugares estratégicos, ya que la red de drenaje, junto con la ciudad, se había hundido considerablemente.

Otro de los aspectos que se relaciona con nuestro planteamiento es el relativo al servicio de transporte público pues aun y cuando ya existía una red de líneas de camiones, tranvías y trolebuses que llegaban al Centro, el hecho era que faltaban unidades, los camiones estaban descuidados y los choferes mal pagados daban un servicio deficiente. Además surgió la necesidad de nuevas rutas al aparecer hacia 1954 el flujo de obreros a la zona Industrial de Naucalpan, Estado de México.²¹

Así, en 1953 se publicó la tercera **Ley de Planificación del Distrito Federal**,²² donde se retomaron los conceptos de planificación y zonificación, la facultad de determinar por decreto los perímetros urbanos además de que se empezaron a considerar los factores geográficos, sociales, económicos y políticos como parte de la planeación.

²⁰ Cisneros Sosa, Armando, op. cit., p. 119.

²¹ Estudios y Proyectos, A.C., "Los desperdicios en el Distrito Federal", México, D.F., agosto de 1965, Archivo General de la Nación, Ramo Presidentes, Adolfo Ruíz Cortínez, exp. 418.3/2.

²² Publicada en la *Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal* número 451 de 31 de diciembre de 1953.

En el conjunto normativo en comento, se integraron las disposiciones del Reglamento de Fraccionamientos de 1941 así, se añadió como requisito para los fraccionadores la aportación de cinco pesos por cada metro cuadrado de superficie vendible al Departamento, mismos que se destinarían a la construcción de escuelas y mercados en los nuevos fraccionamientos. Además se estableció la obligación de donar el 15% de la superficie "necesaria" para abrir vías públicas.

Lo anterior fue interpretado por los fraccionadores como prohibiciones ya que el regente Uruchurtu fue más estricto en su cumplimiento, por lo cual prefirieron promover nuevos fraccionamientos en el Estado de México donde parecía más fácil violar las disposiciones gubernamentales, lo que a fin de cuentas no resultaba inconveniente pues para aquéllos días la ciudad ya se había extendido hasta los límites norte, noreste y oriente del Distrito Federal.

La formación de colonias populares se dio pues aunque el Departamento prohibía toda ocupación irregular de tierras, al mismo tiempo, las autoridades agrarias federales lo permitían bajo la figura denominada "zonas urbanas ejidales" que se habían formado desde los años cuarenta ya que la **Ley Federal de Reforma Agraria** permitía el asentamiento de "avecindados" en los ejidos. Fenómeno que se acrecentó en 1954 al expedir el presidente Ruiz Cortines un nuevo reglamento de "zonas urbanas ejidales" en el que se permitía la adjudicación de tierras ejidales para cooperar con el desarrollo de los mismos.²³

Para 1958, el nuevo presidente **Adolfo López Mateos** nombro por segunda vez Jefe del Departamento del Distrito Federal a Uruchurtu por el hecho de que los largo de los años había demostrado capacidad para el gobierno de la ciudad que día con día se hacía más complicado. Durante este periodo se construyeron más mercados, se lograron satisfacer los requerimientos de agua con la ampliación del sistema Xochmilco con caudales de Chalco y se inició la construcción del **Sistema de Drenaje Profundo**.

²³ Varley, Anne, "La Zona Urbano Ejidal y la Urbanización de la Ciudad de México", en *Revista A.*, Volumen LV, Número 15, UAM-Azcapotzalco, marzo-agosto de 1985, p. 73.

Para 1964, Uruchurtu fue elegido Jefe del Departamento del Distrito Federal por tercera vez gracias a su carácter inflexible que coincidía con el del primer mandatario **Gustavo Díaz Ordaz**. Sin embargo, en 1966 a causa de un problema con los ejidatarios de Huipulco, San Pedro Mártir y Santa Úrsula originado por la construcción de un puente entre la Calzada de Tlalpan y la carretera de Cuernavaca a la altura del Estadio Azteca, presentó su renuncia a la regencia capitalina el 23 de septiembre de aquél año.²⁴

Así, con Alfonso Corona del Rosal, el nuevo regente, se iniciaron *las obras del metro* cuya Inauguración tuvo verificativo el 5 de septiembre de 1969 para continuar en 1970 con las líneas dos y tres, lo que planteó una nueva dinámica en el transporte urbano reduciendo los tiempos de recorrido a la mitad.²⁵

A pesar de que la idea original fue que los trabajadores de industrias y servicios del oriente de la ciudad se comunicaran rápidamente con el área comercial del Centro y con el área industrial del noreste, beneficiando las actividades económicas de la ciudad, el hecho es que los enlaces no llegaron a los centros fabriles de Azcapotzalco y Vallejo, y mucho menos a los de Naucalpan y Tlalnepantla en el Estado de México, precisamente a raíz de impedimentos jurídicos, económicos y políticos que hasta nuestros días no han sido plenamente superados.

Fue justamente a partir del final de la década de los sesenta cuando se hizo evidente que parte del mal funcionamiento de la ciudad se debía en buen grado a la falta de claridad en la distribución de funciones entre el Departamento y diversos órganos gubernamentales de carácter federal. A guisa de ejemplo, podemos mencionar que en algunos casos se duplicaban funciones así como el uso de los recursos para realizar las mismas sin ninguna coordinación que permitiera atender de forma eficiente las necesidades sociales.

Tal era el caso con la Secretaría de Hacienda la cual compartía atribuciones fiscales con la Secretaría de Recursos Hídricos, en lo relativo al abastecimiento de agua; con la Secretaría de Salubridad y Asistencia, en cuestiones de inspección, manejo y distribución

²⁴ *Ibid.*, p. 179.

²⁶ Departamento del Distrito Federal, *Sistema de Transporte Colectivo. El Metro de la Ciudad de México en cifras*. México, 1975, p. 10, citado por Cisneros Sosa, Armando, *op. cit.*, p. 180.

de alimentos y la atención a la salud, y además, con la Secretaría de Educación Pública en el funcionamiento de centros de capacitación y bibliotecas.

En consecuencia, las dependencias gubernamentales parecían actuar en competencia y el Departamento del Distrito Federal realizaba todo tipo de programas de forma Independiente.²⁶ Mientras el problema de falta de vivienda se hacía aun más grave con la venta para los grupos populares por fraccionadores y ejidatarios de terrenos nacionales, comunales y ejidales a cientos de miles de personas.

Así en la década de 1960 a 1970, Iztapalapa pasó de 254 mil a 549 mil habitantes; Iztacalco, de 199 mil a 488 mil; Azcapotzalco, de 371 mil a 549 mil, y Gustavo A. Madero, de 579 mil a un millón 205 mil habitantes.²⁷ Y aquí se encuentra otro de los parte aguas, en la problemática metropolitana, pues fue precisamente por aquella época cuando se produjo en los municipios conurbados del Estado de México el crecimiento poblacional más importante aun y cuando la infraestructura y equipamiento urbano, con excepción de la Ciudad Satélite, era prácticamente inexistente.

El ejemplo más grave de lo anterior es el municipio de Nezahualcóyotl,²⁸ pues pasó de 65 mil habitantes en 1960 a 651 mil en 1970 y el 34% de la población de ese municipio no tenía servicio de agua potable, el 50% carecía de alcantarillado, el 90% estaba sin electricidad en el interior de sus casas, casi el 100% carecía de alumbrado público y sólo el 1% de las calles estaba pavimentado.²⁹

Los fraccionadores, algunos con el apoyo financiero del Banco del Atlántico, obtuvieron ganancias por alrededor de tres mil millones de pesos, al vender terrenos que por ser parte del ex lago de Texcoco pertenecían a la nación y además, sin atender las obligaciones que tenían en materia de servicios de conformidad con la Ley de Fraccionamientos del Estado de México.

²⁶ Cisneros Sosa, Armando, op. cit., p. 185.

²⁷ Unkel, Luis, op. cit., p. 191.

²⁸ Cuyo significado en lengua náhuatl es "coyote hambriento".

²⁹ Cisneros Sosa, Armando, op. cit., p. 191.

A decir de Armando Cisneros, por aquéllos días se presentó un caso interesante en cuanto al abastecimiento de agua, pues si bien es cierto que los asentamientos irregulares del municipio de Nezahualcóyotl se encontraban en la circunscripción territorial del Estado de México, sus habitantes acudían al Departamento del Distrito Federal en demanda de servicios públicos, lo cual es un claro ejemplo de que desde hace ya varios años, para la población en general, nuestra gran capital no se circunscribe al área comprendida por las 16 delegaciones políticas que forman el Distrito Federal sino también a los municipios conurbados que lo rodean.³⁰

En este contexto, la época que se describe se caracterizó por una periferia creciente sin ningún orden que hiciera más operativos los flujos de transporte y los usos del suelo, sin respetar áreas ecológicas ni tierras con destino público, pero sobre todas las cosas sin infraestructura urbana básica ni reconocimiento legal alguno. Así, lo único que quedó por hacer a los nuevos colonos fue su trabajo colectivo y su capacidad de gestión como únicas alternativas para mejorar su calidad de vida.

Hubo varios esfuerzos, sin embargo las necesidades siguieron creciendo a un ritmo más acelerado principalmente porque la población de la ciudad, que en 1970 era de 8.3 millones de personas, creció a una tasa superior al 5% anual, extendiéndose sobre la mayor parte del Distrito Federal y 12 municipios del Estado de México.

Un ejemplo de lo anterior, fue el caso del exvaso de Texcoco, donde a causa de la tolerancia oficial se fortaleció uno de los pilares del crecimiento desordenado de la capital: Ciudad Nezahualcóyotl, así el 1º de abril de 1973, ante las movilizaciones de los colonos en contra de los fraccionadores, el gobierno creó el *Fidelcomiso Nezahualcóyotl (FINEZA)*, organismo que sería el encargado de regularizar la tierra e introducir servicios públicos. Con lo anterior, se inició la venta "menos irregular" de los terrenos pero bajo la dirección de los líderes locales.

³⁰ Para documentar lo que se describe el autor nos remite a la obra de Maximiliano Iglesias, *Nezahualcóyotl. Testimonios históricos*. Editorial Servicios Educativos Populares, A.C., 1978, pp. 26-27.

Entre ocho y nueve mil familias invadieron Nezahualcóyotl en un mes a fin de aprovechar los beneficios del fideicomiso. El 31 de mayo de 1973 se formó el *Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la Ciudad de México (FIDEURBE)*, destinado a regularizar los asentamientos en el Distrito Federal.³¹

Tiempo después, a raíz del mal funcionamiento del FIDEURBE se creó un nuevo organismo dentro de la estructura de la Secretaría de la Reforma Agraria denominado *Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)*, institución que lo único que consiguió fue hacer más compleja la ya de por sí complicada regularización.

Para 1970, el nuevo Presidente de la República **Luis Echeverría Álvarez** promovió de inmediato modificaciones a la **Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal**,³² entre las que encontramos el reconocimiento de la Ineficacia del Departamento Central en el área que correspondía a la Ciudad de México y ésta fue convertida en cuatro nuevas delegaciones,³³ con lo cual se retomó un esquema de división territorial similar al que existía en la época de los antiguos municipios, con 16 delegaciones políticas.

Al mismo tiempo, el concepto de Ciudad de México se hizo equivalente al de Distrito Federal con lo cual se llegaron a comprender bajo ese concepto los límites territoriales de la entidad en toda su extensión. De igual modo se inició un proceso de descentralización de funciones que buscó el fortalecimiento de las delegaciones como órganos de gobierno local, entre otras se incluyó el servicio de limpia, mercados, panteones, licencias para la operación de empresas, pavimentación, mantenimiento de redes menores de agua y drenaje, Información catastral y de planificación.

Ahora bien, en este contexto, la evidente expansión de la ciudad sobre los municipios del Estado de México dio origen a la facultad del Departamento del Distrito Federal para "celebrar convenios con los gobiernos de los estados y municipios dentro de la Cuenca del

³¹ Cisneros Sosa, Armando, op. cit., p. 214.

³² Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1970.

³³ Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

Valle de México", con la idea de formular coordinadamente planes urbanísticos que consideraran a dicha región como unidad geográfica y económica.³⁴

5.2.2. La Zona Conurbada de la Ciudad de México.

En 1976 se decretó la **Zona Conurbada de la Ciudad de México**, que incluyó al Distrito Federal, 54 municipios del Estado de México, 4 de Hidalgo, 13 de Puebla, 9 de Morelos y 6 de Tlaxcala, región que sería teóricamente regulada por una **Comisión de Conurbación del Centro del País**, en la que estaban representados todos los gobiernos de las entidades involucradas.³⁵

Sin embargo, dicho proyecto se quedó en el papel en virtud de las posibilidades reales de acción del gobierno federal, que intervino en forma desigual y discontinua por lo que no se llegó a nada concreto, cuando lo que se necesitaba era un espacio de discusión política para que los tres niveles de gobierno regularan conjuntamente la zona metropolitana.

A decir de Enrique Sánchez Cervantes,³⁶ la **Comisión de Conurbación del Centro del País**, independientemente de la calidad técnica de sus trabajos, o del éxito o fracaso político de su gestión, era un mecanismo derivado del texto constitucional, para regular la Zona Metropolitana de la Ciudad de México con lo cual se había conseguido un avance en la materia, pero que desapareció en 1988,³⁷ como una parte del paquete de seis o doce empresas paraestatales que se consideraron incosteables.

Al dejar de existir la Comisión como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, se procedió a liquidar sus derechos y obligaciones; sus recursos presupuestales y bienes se entregaron a los gobiernos que los habían aportado; el

³⁴ Lo cual en definitiva constituye el antecedente de las Comisiones Metropolitanas integradas al texto constitucional con la reforma de 25 de octubre de 1993.

³⁵ Decreto por el que se declara zona conurbada, la comprendida por las áreas circulares generadas por un radio de 30 kms., cada una, y cuyos centros están constituidos por los puntos de intersección de la línea fronteriza entre los Estados de México y Morelos con el Distrito Federal, en Diario Oficial de la Federación, 6 de octubre de 1976.

³⁶ Cervantes Sánchez, Enrique, "Una visión a futuro de la ZMCM" en *Democracia y Desarrollo Urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, op. cit., p. 43.

³⁷ Por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de noviembre de 1988.

personal comisionado se reincorporó a sus dependencias y el personal contratado se liquidó o se reubicó en otras instituciones.

La principal función de la Comisión que consistía en elaborar, evaluar, revisar y procurar la ejecución del *Plan de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País*, se le suprimió para pasarla a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Por otro lado, tenemos el *Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal* de 1976 que planteó la existencia de la problemática metropolitana y estableció la zonificación del uso de la tierra; el control de la densidad de la construcción y la densidad de población; la altura de los edificios; la compatibilidad de usos para ofrecer seguridad y confort; las áreas libres para garantizar luz y aire, y la protección del medio ecológico. Además, determinó el balance y dosificación de las zonas de vivienda, áreas de trabajo, medios de servicios, espacios libres y transporte para integrar la estructura urbana. Por lo tanto, con el establecimiento de políticas y programas para el Distrito Federal se contribuyó a promover el ordenamiento urbano del país.³⁸

Desafortunadamente los municipios conurbados del Estado de México, no instrumentaron de inmediato las medidas del plan en comento con lo que se provocó una gran especulación por parte de las agencias inmobiliarias que coludidas con autoridades municipales y ejidales, transfirieron suelo rural hacia las actividades industriales y habitacionales para la metrópoli.

También grupos sociales marginales y líderes políticos aprovecharon esta situación para ocupar ilegalmente algunas zonas dentro del Distrito Federal y en su periferia para fines habitacionales y hasta industriales. Lo cual acarrió una mayor expansión territorial de la Ciudad de México hacia el norte (Tlalnepanitla, Ecatepec, Coacalco), el poniente (Atizapán, Naucalpan, la Sierra de las Cruces), y el oriente (Iztapalapa y Nezahualcóyotl).³⁹

³⁸ Cervantes Sánchez, Enrique, "La Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en *Cuadernos de Urbanismo*, Número 1, México, primer semestre 1990, pp. 64-65

³⁹ Bustamente Lemus, op. cit., p. 135.

Fue tal la falta de correspondencia de las autoridades del Estado de México con los objetivos reguladores del gobierno federal para controlar el crecimiento de la Ciudad de México, que el entonces gobernador (Carlos Hank González) subdividió el municipio de Cuautitlán, al noreste del Distrito Federal, para crear una pequeña ciudad periférica, el municipio de Cuautitlán Izcalli proporcionándole todo el apoyo al desarrollo industrial y habitacional y el soporte necesario para transportar a la población ahí asentada hacia la Ciudad de México.

Así, con algunos años de retraso, aunque todavía en la década de los setenta, algunos municipios conurbados como Atizapán, Cuautitlán, Naucalpan, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla, también elaboraron sus planos reguladores; sin embargo se aplicaron con menor rigor que en el Distrito Federal bien por falta de voluntad política o por el predominio de intereses económicos y políticos de los funcionarios locales, quienes participaron de los intereses empresariales de las inmobiliarias, constructoras y proveedoras de servicios públicos para los gobiernos federal y locales.⁴⁰

A la par de la **Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal**,⁴¹ se presentó en 1975 una propuesta para crear la **Ley General de Asentamientos Humanos**,⁴² que fue rechazada por los sectores empresariales dando origen a un gran debate, cuando lo único que se buscaba era organizar de alguna manera la urbanización. Entre sus objetivos específicos se encontraba fortalecer la coordinación entre la federación, los estados y los municipios para ordenar los asentamientos humanos, en particular los de las zonas conurbadas, fijar las normas básicas para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y determinar las provisiones para nuevos centros, incluyendo los usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques.

Por lo que se refiere al problema de la vivienda, se le dio mayor importancia, pero al mismo tiempo se favoreció la expansión, como ejemplo de ello tenemos el conjunto Valle de Aragón, en los municipios de Ecatepec y Nezahualcóyotl, con 23, 740 departamentos y

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 136.

⁴¹ Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1976.

⁴² Aprobada finalmente el 26 de junio de 1976 después de diversas modificaciones para suavizar su acción reguladora.

casas, que fue prácticamente otra ciudad, una versión moderna del modelo iniciado en San Juan de Aragón, sólo que sin los equipamientos que aquella unidad tuvo. El factor positivo de este proyecto fue desde el punto de vista económico ya que se trató de una obra rentable por su combinación de prototipos de vivienda y su aprovechamiento de suelos salitrosos del ex lago de Texcoco, de muy bajo valor comercial.⁴³

En este contexto, para 1976 la población de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México llegó a 12 millones de habitantes, 9 en el Distrito Federal y el resto en el Estado de México, las necesidades de abasto de agua potable crecieron aun más, se amplió la red de drenaje profundo, fue construido el Circuito Interior, los problemas de transporte se agravaron por la cancelación de las obras del Metro.⁴⁴ Además, se hizo aun más evidente el grave deterioro ecológico que atacaba el Valle de México por falta de corrientes de aire y su gran altitud sobre el nivel del mar.

Aunque durante este periodo las grandes ciudades europeas vieron estancado su crecimiento, el caso de la Ciudad de México fue exactamente a la Inversa a raíz del incontrolable flujo de inmigrantes procedentes de los estados de Puebla, Hidalgo, Tlaxcala, Guanajuato, Michoacán, Veracruz y Oaxaca, hecho que resulto particularmente negativo, pues la crisis económica trajo consigo el desempleo para la mayoría de ellos, y el aumento de los índices de criminalidad.

Así, resulta importante subrayar que durante el gobierno de Echeverría el Departamento del Distrito Federal entró en la crisis financiera más grave en la que se hubiese visto envuelto, como resultado del carácter populista del régimen. Su presupuesto pasó de 4 200 millones de pesos en 1970 a 15 644 millones en 1976, con lo cual se generó una deuda de 34 182 millones. Aspecto que se agravó aun más en los municipios conurbados

⁴³ Banobras, *Programa buena vivienda*, Conjunto Habitacional Valle de Aragón, Número 7, México, 1975.

⁴⁴ Decisión que se tomó por el gobierno capitalino en 1971 a fin de sustituirlo por una red de transporte a base de autobuses, lo que a la larga generó mayores problemas, pues a los pocos años se hizo evidente la necesidad de una infraestructura vial que respondiera a los congestionamientos de tránsito vehicular en ciertas zonas de la capital.

pues aun y cuando sus Ingresos eran mucho menores, sus índices de crecimiento eran ya, aun más altos que el de la ciudad capital.⁴⁵

5.2.3. Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

El siguiente titular del Ejecutivo Federal **José López Portillo** reconoció el carácter metropolitano de la Ciudad de México y en consecuencia, lo abordó desde un punto de vista estrictamente planificador. Así, surgió el primer ***Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PDUDF)***, de 1980 que se insertó como una pieza fundamental dentro de la política de planificación urbana a nivel nacional, acorde al sistema de administración pública planificada que fue muy difundido en aquella administración.

En general, el PDUDF tenía como metas básicas la desconcentración administrativa por delegaciones, el fortalecimiento de subcentros comerciales periféricos al primer cuadro de la ciudad, la concentración del crecimiento urbano en el sur; la reestructuración vial suburbana y reducir a cero el crecimiento horizontal.

Así pues, dicho documento comprendía la síntesis de 30 años de proyectos y planos, que entre otros aspectos planteaba que el Valle de México estaba dentro de la Zona Conurbada del Distrito Federal y que por ello debían proporcionarse soluciones para la ciudad y 12 municipios del Estado de México.⁴⁶

Para Ivan Restrepo el plan resultó parcial, pues pretendió ordenar el desarrollo urbano de una parte del sistema (el D.F.) a través de 9 centros urbanos, sin considerar otra más (el Estado de México), cuya importancia era cada vez mayor, lo cual es un error pues partiendo de la definición de Bazant en la que considera a la ciudad como un "sistema de actividades económicas y humanas que se dan en un espacio físico determinado. Dicho sistema se integra por un conjunto de subsistemas como lo son: trabajo, vivienda, servicios, circulación, etc., funcionalmente relacionados entre sí con el propósito de rendir

⁴⁵ Cisneros Sosa, Armando, op. cit., p. 220.

⁴⁶ Rosique Cañas, op. cit., p. 162.

(cuando operan eficientemente) en beneficio económico y social de la población",⁴⁷ que si no se toman en cuenta en su totalidad traen como resultado soluciones parciales.

En acciones concretas del gobierno capitalino, se reiniciaron las obras del metro en 1977, sin embargo, la ciudad sufrió un grave retraso en la atención de una de sus necesidades fundamentales: el transporte metropolitano, lo que a la fecha repercute en grandes pérdidas de hora/hombre y en los índices de productividad.

En 1978 se inició el programa de construcción de ejes viales que aunque no son vías rápidas, facilitaron la circulación vehicular en la ciudad. En algunos de ellos se dio acceso preferencial a los transportes públicos de pasajeros, como autobuses y trolebuses, que por cierto, al final del sexenio ya estaban totalmente en manos del gobierno del Distrito Federal, al haberse estatizado en 1981, lo que originó la creación del sistema de autotransporte urbano de pasajeros "Ruta 100", propiedad del Departamento del Distrito Federal.

Hacia 1982 el Distrito Federal contaba con 270 kilómetros de ejes viales, de los cuales más de 110 eran vías de acceso controlado y su construcción significó grandes cambios en la fisonomía de la ciudad y alteraciones en la vida de muchos habitantes, por ejemplo, se vieron afectadas 7 678 familias, 1 834 predios y 7 166 viviendas; se erogaron por conceptos de indemnizaciones 1 433 millones de pesos 17% del costo total. Lo que supuso, igualmente la desaparición de diversas glorietas y numerosos camellones y, con ello, de viejos árboles y motivos ornamentales. En suma, la sustitución de la variedad de áreas fisonómicas urbanas por la monotonía de anchas cintas asfálticas.⁴⁸

Sin embargo, se hizo evidente que no existía la necesaria correspondencia en el aprovisionamiento de estos servicios por parte de los gobiernos estatales y municipales del Estado de México, que en esos años no consideraron la continuación de las redes viales ni de transporte hacia su territorio.

⁴⁷ Restrepo, Iván, "¿Hasta dónde? Plan de Desarrollo Urbano del D.F.", México, *Uno más uno*, 12 de marzo de 1980, p. 19.

⁴⁸ González Salazar, Gloria, *El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación*. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 1990, p. 101.

El caso es que dichas autoridades alimentaron la expansión de la red de transporte urbano y suburbano con vehículos en su mayoría deteriorados, pero cuyas tarifas duplicaban o triplicaban a las vigentes en el Distrito Federal. Además, prácticamente no se reforzó la red vial interna y la que se interconecta con el Distrito Federal, lo que acentuó más los cuellos de botella en las horas "pico" de traslado de la población hacia sus lugares de destino. Sólo algunas vialidades importantes se construyeron en los municipios conurbados, tales como: la Vía Morelos, las avenidas Gustavo Baz, López Portillo, Santa Mónica y la Circunvalación Poniente, que sin embargo, por falta de la coordinación respectiva, carecieron de un entronque adecuado a las vialidades del Distrito Federal.

La grave crisis económica de 1981 y 1982 obligaron a los gobiernos federal y capitalino a abandonar el ***Plan Director del Distrito Federal de 1980*** y en su lugar se formularon diversos ordenamientos tales como: la reformada Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (la cual era un plan general integrado por 16 planes parciales, correspondientes a cada una de las delegaciones políticas), los programas de barrio, el Sistema de Normas de Planificación Urbana del Distrito Federal, los instrumentos para el Desarrollo Urbano y el Sistema de Información y Evaluación para el Desarrollo Urbano.⁴⁹

Sin pasar por alto el trabajo elaborado por la ***Comisión de Conurbación del Centro del País*** en octubre de 1983, consistente en el ***Programa de la Zona Metropolitana***, donde se planteó la participación coordinada de los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México como responsables directos de la zona. Con dicho programa se intentó lograr la congruencia entre las acciones del Departamento del Distrito Federal, la administración pública federal y el Estado de México y se plantearon lineamientos estratégicos que los estados de la región centro debían considerar en sus planes estatales de desarrollo, a fin de concretar los lineamientos de política regional del Plan Nacional de Desarrollo.⁵⁰

⁴⁹ *Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, Departamento del Distrito Federal, México, 17 de mayo y 1º de junio de 1982.

⁵⁰ Roque Álvarez, Artemio, "Análisis y propuestas de coordinación metropolitana para la ciudad de México", *Revista de Administración Pública*, Gobierno y Administración Metropolitana, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Número 83, México, 1992, p. 57

El programa reconoció la soberanía de los estados y las autonomías de los municipios. Por ello, en su ejecución se recurrió a los mecanismos de coordinación existentes como el Convenio Único de Desarrollo, al dejar la responsabilidad de ejecución a los distintos órdenes de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias.

En la administración de **Miguel de la Madrid Hurtado**, se consideró el problema de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México una cuestión de Interés nacional,⁵¹ por lo tanto, en el *Plan Nacional de Desarrollo* se establecieron las políticas de población y la reforma municipal a fin de disminuir las tasas de crecimiento poblacional y buscar su distribución, lo cual en definitiva impactaría el conglomerado urbano objeto de nuestro estudio.

Así, durante esta época se planteó principalmente que la reforma municipal era la forma básica para ampliar la participación democrática y descentralizar la vida nacional, al garantizar las libertades, funciones y medios para enmarcar el desarrollo de las ciudades en expansión.

Las acciones más importantes en materia de desarrollo urbano, vivienda y ecología a nivel nacional, tuvieron 3 vertientes principales:

- 1.- El ordenamiento territorial y de los centros de población que se orientaba a transformar el patrón territorial excesivamente centralizado, disperso y desequilibrado; y a racionalizar el crecimiento de los centros de población tomando en cuenta criterios de orden ecológico.
- 2.- La dotación de vivienda, suelo y servicios que se dirigía a la satisfacción de necesidades básicas, fundamentalmente a través de acciones coordinadas y concertadas entre los 3 niveles de gobierno con los sectores social y privado.

⁵¹ Véase Torroella Labrada, Fernando, "Administración del desarrollo urbano de la Ciudad de México", en *Memoria de la 1ª Reunión Nacional de Ciudades Medias y Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, DDF-CEDEMUN-SEGOB, febrero 26 y 27 de 1987, p. 39.

3.- Y la ecología abocada a prevenir y controlar la contaminación o proteger y conservar y restaurar el medio ambiente, así como los recursos naturales en que se sustenta el desarrollo y el equilibrio regional.⁵²

En este contexto, se planteaba en primera Instancia un *Sistema Urbano Nacional* integrado por 168 localidades, mismas que serían objeto de descentralización a través de las adiciones al artículo 115 constitucional mediante las cuales se estableció un nuevo régimen financiero para el municipio que permitiría la libre administración de la hacienda municipal, asignándosele los Ingresos provenientes de gravar a la propiedad inmobiliaria.⁵³

Otro aspecto destacable de esta época lo constituye el *Programa Nacional de Distribución de Población* a cargo del Consejo Nacional de Población, a través del cual se planteó un subsistema de ciudades mexicanas que compitieran con la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.⁵⁴

Lo anterior con la intención de que la región centro del país constituida por el Estado de México, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y el Distrito Federal se empezara a perfilar como la gran megalópolis que constituye hoy en día a raíz del gran peso social y económico que tienen en su conjunto, al generar, por aquéllos días; más del 42% del Producto Interno Bruto y albergar el 38% de la población nacional en una superficie de sólo el 5% del territorio.⁵⁵

Una vez institucionalizada la planeación del desarrollo urbano con la promulgación de la **Ley General de Asentamientos Humanos** y la **Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal**, (ordenamientos legales que por vez primera establecieron una base legal para la elaboración de planes de desarrollo urbano y otorgarles obligatoriedad operativa), encontramos en el periodo que se describe:

⁵² Covarrubias Gaytán, Francisco, "Orientación para el desarrollo urbano y rural, servicios en ciudades medias, protección ecológica y medio ambiente", *ibíd.*, p. 49.

⁵³ *ibíd.*, p. 50.

⁵⁴ Martínez García, Gerónimo, "Tendencias demográficas y migratorias", *ibíd.*, p. 56.

⁵⁵ Pruneda Padilla, Ramón, "Las comunicaciones y los transportes en el desarrollo del país", *ibíd.*, p. 60.

***El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada del Centro del País, el Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro, el Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los Planes Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano de las 16 Delegaciones Políticas.*⁵⁶**

Incluso fue tal el auge que alcanzó este asunto en aquella administración que se planteó un proyecto de ***Código Urbano del Distrito Federal*** que englobara todos los ordenamientos legales de la materia, idea que sería factible retomar actualmente a fin de sistematizar el conjunto normativo que regula el AMCM.

5.2.4. Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

El ***Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*** de octubre de 1983, presentaba una estrategia para disminuir la concentración de actividades económicas y de servicios, así como elevar la calidad de vida de sus habitantes mediante la mejora de la administración de los servicios públicos, la inducción de inversión social y privada, y la estimulación de la participación social. En resumen se planteaban las siguientes líneas de acción:

- a) Descentralización administrativa y desconcentración industrial.
- b) Abastecimiento y uso racional del agua.
- c) Control en el uso del suelo.
- d) Ordenamiento de la vialidad y el transporte.

Además, para complementar lo anterior, se buscaba:

⁵⁶ Torroella Labrada, Fernando, op. cit., p. 112.

- a) Controlar y ordenar el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que por aquellos días comprendía 53 municipios del Estado de México, 1 de Hidalgo y al Distrito Federal sumando en su conjunto un total de 786,000 hectáreas.
- b) Limitar el crecimiento de la Ciudad de México, al participar el DDF en la elaboración del Esquema Rector de Uso del Suelo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México que pretendía el control y ordenamiento del uso del suelo en el área conurbada.
- c) Reconstruir la zona central de la Ciudad de México, al tiempo que se estableció una nueva zonificación por riesgo sísmico, se limitó la altura de los edificios y se planteó la necesidad de más espacios abiertos para refugio en caso de desastre.
- d) Proseguir con la reordenación urbana.
- e) Conservar el medio ambiente, y
- f) Fomentar instrumentos de planeación.

Con lo anterior, se hizo más evidente que el área continua del Distrito Federal y el Estado de México genera la conveniencia de prestar servicios públicos en forma conjunta, afirmación que se apoya en las políticas identificadas desde aquella época:

- a) La Zona Metropolitana de la Ciudad de México debía tomarse como una unidad económica, social y físico espacial.
- b) Se debía optimizar la Infraestructura y el equipamiento urbano antes que realizar nuevas inversiones públicas.
- c) Evitar la urbanización de las zonas vulnerables, forestales, de alta permeabilidad y agrícola de riego, y
- d) Promover un mayor rendimiento de las actividades productivas concentradoras en sectores urbanos que contaran con autosuficiencia de servicios, vivienda y recreación.

Todo lo anterior a fin de consolidar los centros urbanos, conseguir la Integración de los sistemas de vialidad y transporte, y programar la utilización de la reserva territorial de

7,981 hectáreas en el Distrito Federal y 6,750 en el Estado de México para equipamiento de servicios y vivienda.

Bajo esta dinámica, el **Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal** señaló las zonas de desarrollo urbano y las de protección ecológica.

Por otro lado, también se planteó que debido a la situación económica del país, la prioridad en el transporte sería el sistema de tren ligero hacia el oriente y sur de la ciudad a fin de contar con una integración entre el Estado de México y la zona urbana continua. De igual modo se planteó la posibilidad de construir trenes regionales, los cuales ligarían con la Ciudad de México, toda la zona central del país.

Cabe mencionar que el gobierno del Estado de México también tomó cartas en el asunto al crear en 1981 la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y aprobar en 1983 la Ley de Desarrollo Urbano del Estado y en diciembre del mismo año su **Plan Estatal de Desarrollo Urbano**, que consideraba por primera vez en forma conjunta el ordenamiento de la zona conurbada de la metrópolis. Además, a fines de 1983 el Congreso del Estado aprobó los programas de desarrollo urbano de los municipios conurbados y en 1986 la actualización de los mismos.⁵⁷

Así, en aquella entidad se ocupaban de este asunto la **Ley de Asentamientos Humanos** y el **Plan de Centros de Población Estratégicos**, que aun y cuando planteaban una visión local, requerían la acción de las dependencias federales, estatales y municipales en forma conjunta, a fin de que las primeras determinaran el uso del suelo porque de lo contrario al ser alcanzados por la mancha urbana, los predios se hacían habitacionales por falta de prohibición expresa al respecto.⁵⁸

Por su parte, el **Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica** de 1985, estableció los lineamientos generales para controlar el crecimiento de la Ciudad de

⁵⁷ Cervantes Sánchez, Enrique, "La Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en *Cuadernos de Urbanismo*, Número 1, México, primer semestre 1990, p. 66.

⁵⁸ Yáñez Valdovino, Macario, "Planificación y uso de suelo", *Memoria de la 1ª Reunión Nacional de Ciudades Medias y Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, op. cit., pp. 204-206.

México y los graves problemas del deterioro ecológico y contaminación ambiental de la gran capital.

A pesar de todos los esfuerzos que se han descrito, el hecho es que la normatividad y la reglamentación instauradas para regular la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en la década de los ochentas, sobre todo en lo relativo al uso de suelo, construcciones e introducción de servicios públicos; sirvió más que para regular y reordenar el crecimiento urbano en su conjunto, para dificultarlo con trámites más complicados, encarecimiento del suelo y de la construcción y elevación del costo de los servicios.

En este contexto, y como resultado del aumento del costo de la vida en el país y los altos índices de desempleo, comenzaron a resurgir con mayor violencia y velocidad los problemas de ocupación ilegal de inmuebles, así como las invasiones de la reserva territorial del DDF, de los municipios conurbados y de terrenos baldíos o suburbanos.

En definitiva, no puede pasar desapercibido el terremoto de 1985, mismo que evidenció la ineficacia del aparato burocrático del Departamento del Distrito Federal para enfrentar la desgracia y que entre otros aspectos originó la creación por decreto presidencial del **Comité Nacional para la Reconstrucción**, órgano encargado de generar acciones para superar la crisis y dar respuesta a la petición ciudadana de procurar la máxima seguridad y bienestar a los moradores de los inmuebles ubicados en el Distrito Federal, cuestión que se cristalizó con la emisión de un nuevo Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.

Además, las autoridades del D.D.F., con el apoyo de la SEDUE, se enfocaron en la actualización del **Plan de Ordenamiento del Distrito Federal** de 1982 y la elaboración del **Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal** de 1987, en el cual se determinó reducir las densidades de construcción y la altura de los edificios, excepto en los llamados "corredores urbanos" donde se permitieron las edificaciones altas. Para el Centro Histórico se estableció una altura máxima de cuatro pisos.

Sin embargo, el programa que se describe eliminó la zona de amortiguamiento establecida en el plan de 1982, que mantenía ambiguo el uso del suelo, y propició la invasión de tierra en la parte baja de la sierra de Chichinautzin al sur de la metrópoli.⁵⁹ Así, crecieron los asentamientos humanos clandestinos, sin ningún servicio de infraestructura o equipamiento urbanos, en terrenos del Distrito Federal que se habían tratado de conservar como reserva ecológica, tal es el caso de la zona del Ajusco, Contreras y Tlalpan, al sur de la ciudad; Cuajimalpa y las barrancas de Santa Fe, en el poniente; Iztapalapa y Meyehualco en el oriente; así como las áreas situadas en diversos municipios del Estado de México al noroeste, norte, noreste y oriente del Distrito Federal.

En consecuencia, tenemos que los nuevos asentamientos se establecieron de manera casi espontánea, de acuerdo con las necesidades del momento, sin ninguna planeación del gobierno, ni tampoco la acción conjunta de las autoridades del Distrito Federal y el Estado de México.

Por otro lado, la nueva administración federal encabezada por **Carlos Salinas de Gortari** trajo consigo sistemas novedosos de planeación territorial a diferentes niveles, así como medidas de desconcentración industrial y administrativa y diversos elementos normativos para un reordenamiento y regeneración urbanos y de protección del ambiente, como ejemplo de ellos tenemos:

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal, el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el de cada una de sus 16 delegaciones políticas, así como la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

En este contexto jurídico, Artemio Roque Álvarez,⁶⁰ planteó la pertinencia de modificar el marco legal para conferir atribuciones en materia de programación a ***Instancias metropolitanas*** ex profeso con ese fin, o bien establecer el mandato a la dependencia

⁶⁰ Cervantes Sánchez, Enrique, op. cit., p. 67.

correspondiente para que elaborara de manera obligatoria el programa regional para la zona metropolitana de la ciudad de México y la región centro con los gobiernos locales.

En aquella época, también se crearon los **Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES)**, que fueron establecidos en las entidades federativas como núcleos orgánicos de los sistemas estatales de planeación. Los COPLADES, constituyeron los mecanismos más importantes para la coordinación intergubernamental de las decisiones sobre inversión pública, mediante la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas estatales de desarrollo. Entre sus funciones encontramos la de coordinar las acciones entre los tres ámbitos de gobierno. Para el caso que nos ocupa, se crearon: la **Comisión Regional de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México** y la **Comisión Regional de Estados Circunvecinos**, que tuvieron la función general de promover la participación social en la formulación de programas metropolitanos y regionales. Estas comisiones se adscribieron a la **Secretaría General de Coordinación Metropolitana**. Sin embargo, en ningún momento se les otorgaron facultades más allá de los límites territoriales del Distrito Federal.⁶¹

Por lo que respecta a la **Comisión de Conurbación de la Región Centro y al Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana y la Región Centro**, consideramos oportuno mencionar que a través de los mismos, se determinó que en las conurbaciones que se localizaban en más de una entidad federativa, la planeación y la regulación de la zona respectiva, correspondía llevarla a cabo conjuntamente a la federación y a las entidades y municipios involucrados, según lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos.

En el caso de las conurbaciones se dispuso la creación de comisiones de conurbación con carácter permanente, presididas por el secretario de Desarrollo Urbano y Ecología. Entre sus funciones se encontraban las de elaborar un programa de ordenación de la zona conurbada y someterlo a consideración del Presidente de la República; gestionar y promover ante los tres ámbitos de gobierno el cumplimiento, en el ámbito de su jurisdicción y competencia, del programa de la zona conurbada y sus acciones.

⁶⁰ Op. cit, p. 54 y 55.

Más tarde, se determinó que las soluciones a la problemática metropolitana se buscaran mediante acuerdos y, en el seno del *Consejo del Área Metropolitana (CAM)*, que inició sus tareas como resultado del acuerdo de coordinación, firmado en octubre de 1988 entre el Departamento del Distrito Federal, el Gobierno del Estado de México y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Aunque se trata de un buen acercamiento a la figura jurídica del área metropolitana, básicamente, el CAM buscaba lograr mejorar la coordinación y toma de decisiones, que se advertía imprescindible en materia metropolitana, es decir, poner en práctica políticas comunes y la ejecución de las acciones y obras conjuntas, dentro de una visión unitaria del área metropolitana en materia de: desarrollo urbano, vivienda y vigilancia del uso del suelo, agua potable y drenaje, vialidad, transporte y tránsito, protección ecológica, abasto y bienestar social.⁶²

Posteriormente, fue creada la *Secretaría General de Coordinación Metropolitana (SEGECOMET)*, como Secretaría General Adjunta por acuerdo del jefe del Departamento del Distrito Federal,⁶³ a través de dicho instrumento se estableció que la SEGECOMET atendería las actividades de coordinación metropolitana con las entidades colindantes, especialmente en la zona conurbada.

La Secretaría General de Coordinación Metropolitana fue una dependencia centralizada del Departamento del Distrito Federal, por lo que su competencia especial estuvo limitada por la circunscripción territorial del Distrito Federal, por lo tanto, sólo podía fomentar y promover acciones coordinadas con los distintos órdenes de gobierno convergentes en la zona metropolitana y en la región centro del país, para coadyuvar en la solución de la problemática existente en el área.

La eficacia de la Secretaría en comento radicó en su capacidad de concertación y negociación política ante los titulares de las dependencias del propio Departamento del

⁶¹ Roque Álvarez, Artemio, op. cit., p.56

⁶² Castillo Costa, Miguel, op.cit., pp. 20 y 21.

⁶³ Diario Oficial de la Federación del 12 de diciembre de 1988.

Distrito Federal y de los órdenes de gobierno que participaban de manera concurrente en el Zona Metropolitana de la Ciudad de México y en la región centro del país. Debido a su naturaleza, en ningún momento estuvo en posibilidad de tomar decisiones de carácter vinculatorio para las dependencias y entidades del Departamento del Distrito Federal, y mucho menos para el gobierno federal ni los gobiernos locales.

Por otro lado, se constituyó el ***Consejo de Transporte del Área Metropolitana (COTAM)***, mediante convenio suscrito en febrero de 1992, entre el Secretario de Comunicaciones y Transporte, el jefe del Departamento del Distrito Federal y el gobernador del Estado de México.

Con la creación del COTAM, se buscó atender en forma conjunta el problema de transporte en la zona metropolitana. Entre las funciones de este Consejo destacaba la de proponer criterios, lineamientos, procedimientos y políticas en el marco de una estrategia de planeación metropolitana del transporte. Sin embargo, su eficacia se vio limitada por carecer de facultades de decisión, de personalidad jurídica, de recursos propios e incluso de domicilio.

A continuación, encontramos la ***Comisión para la Previsión y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México***,⁶⁴ con el objeto de definir y coordinar las políticas, programas y proyectos, así como verificar la ejecución de las acciones que las dependencias y entidades de la administración pública debían emprender contra la contaminación ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México.

Dicha comisión se integró por las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Social y Salud. También formaban parte de ella el jefe del Departamento del Distrito Federal y el director general de Petróleos Mexicanos; el gobernador del Estado de México participaba en calidad de invitado con derecho a voz y voto.

Además, no sólo participaban autoridades, sino también representantes de la comunidad científica, especialistas, miembros de los sectores social y privado y representantes del Congreso de la Unión, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y del Congreso del Estado de México.

Así, tenía la naturaleza de una comisión intersecretarial de la administración pública federal, aunque con participación del Estado de México (no obligatoria), del sector privado y social y de representantes populares.⁶⁵

A pesar de lo anterior, a decir de Carlos Bustamante Lemus,⁶⁶ durante aquel sexenio se observaron pocos avances reales para modificar la tendencia concentradora y de deterioro social en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México que continuó con graves problemas de contaminación ambiental, vivienda, vialidad y transporte, seguridad ciudadana, agua y drenaje.

Para 1991 se estimaba que los asentamientos irregulares en el AMCM ocupaban una superficie de 16 500 hectáreas., de las cuales 36% correspondían al Distrito Federal y el restante 64% a los municipios conurbados del Estado de México.⁶⁷

Como consecuencia de lo anterior, dicho problema ocupó el lugar preponderante en la política urbana salinista, por lo que en 1989 se inició un programa federal de regularización de predios y regeneración urbana en Chalco, con la colaboración del gobierno del Estado de México, de la comunidad, del Pronasol y el D.D.F., mismo que a partir de 1990 generó las acciones necesarias para regularizar la tendencia de la tierra para 30,000 familias en las zonas más conflictivas que se encontraban en Iztapalapa, donde para aquéllas fechas se registraba el 50% de la irregularidad en todo el Distrito Federal.⁶⁸

⁶⁴ Creada por acuerdo del Presidente de la República publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08 de enero de 1992.

⁶⁵ Roque Álvarez, Artemio, op. cit., p. 61.

⁶⁶ Bustamante Lemus, Carlos, op. cit., p. 143.

⁶⁷ *Ibid.*, 145.

⁶⁸ *Loc. cit.*

Para conseguir lo anterior, el D.D.F. elaboró el *Programa de Regularización de Suelo y Servicios (Progreso)*, encargado de otorgar seguridad jurídica a los poseedores de lotes y, a partir de ese momento, sentar las bases para la introducción de los servicios públicos básicos a través de mecanismos de cooperación que permitieran establecer una relación sociopolítica más estrecha entre colonos y gobierno.⁶⁹

Uno más de los aspectos que concentró la atención del gobierno capitalino fue la problemática del uso del suelo derivada de la presión de los inversionistas de los sectores comercial y de servicios que solicitaban que se cambiaran zonas tradicionalmente residenciales, como en los años sesenta y setenta sucedió con la "Zona Rosa" en las colonias Juárez y Cuauhtémoc, o en la Avenida Insurgentes Sur en las colonias Nápoles, Del Valle, Guadalupe Inn y San Ángel; de la parte centro-occidente del Distrito Federal, donde aumentó la presión en las áreas de las colonias Anzures, Polanco y Lomas de Chapultepec, así como en áreas residenciales vecinas del Estado de México como Tecamachalco y la Herradura.

Situación que fue aun más grave en los municipios conurbados del Estado de México e Hidalgo debido a la falta de una reglamentación clave para restringir el asentamiento de Industrias, comercios, servicios y vivienda o a la relativa mayor facilidad para violar las disposiciones establecidas en los planes y programas de ordenamiento territorial estatales y locales.⁷⁰

Por último, tenemos la creación en 1994, del *Consejo Metropolitano del Valle de México*, del cual no se definió claramente su jurisdicción territorial ni su composición y facultades, se dejó en la confusión quien decidiría sobre la materia: el Presidente, quien "lo establecerá", o el Congreso de la Unión, que expediría la Ley correspondiente, misma que no fue promulgada. De hecho, nunca se formó el organismo en comento, y posteriormente desapareció de la legislación.⁷¹

⁶⁹ Aguilera, Gómez, Manuel, "Nuevos enfoques al problema de la crisis", ponencia en el Cuarto Seminario de Economía Urbana. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1990.

⁷⁰ Bustamante Lemus, Carlos, op. cit., p. 147.

⁷¹ Pradilla Cobos, Emilio, "Zona Metropolitana del Valle de México, *L'Ordinaire Latino-Américain*, Número 185 Ciudad de México, IPEALT, Université de Toulouse-Le Mirail, Francia, 2001, p. 36

En conclusión, aun y cuando se ha verificado éxitos y fracasos, consideramos que la problemática metropolitana en nuestro país ha sido enfrentada en forma más efectiva desde el punto de vista unitario, esto significa que al tratarse de una conflictiva común para los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, los hechos y resultados demuestran que la efectiva prestación de los servicios públicos, así como las grandes obras de infraestructura, se han llevado a cabo por organismos creados ex profeso con cierto grado de autonomía, lo que nos lleva a considerar que lo más conveniente para los habitantes de la Ciudad de México, es sentar la base constitucional que permita la instauración de un órgano metropolitano que se ocupe de los problemas fundamentales que aquejan nuestro objeto de estudio, a saber: asentamientos humanos, abastecimiento de agua, contaminación ambiental, obras viales, transporte y seguridad pública.

CAPITULO SEXTO.

MODELO DE ORGANIZACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO.

Una vez que hemos determinado que los resultados arrojados por los organismos unitarios encargados de la prestación de servicios públicos o de una obra de carácter metropolitano en la Ciudad de México han obtenido mejores resultados que los organismos de coordinación. Consideramos que desde el punto de vista funcional, resulta conveniente implantar la figura jurídica del área metropolitana en sustitución de las comisiones metropolitanas que existen a la fecha.

En consecuencia, a continuación exponemos una propuesta de modelo de organización del Área Metropolitana de la Ciudad de México, que cuenta con una serie de atribuciones que no se encuentran exclusivamente vinculadas al urbanismo ni parten de la premisa de considerar al objeto de estudio como un conjunto de elementos aislados, como hasta la fecha lo ha planteado nuestro legislador, sino que buscan la gestión administrativa general del conglomerado urbano que a la fecha integra a la Ciudad de México.

6.1. RÉGIMEN JURÍDICO PARA EL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

6.1.1. Justificación.

Resulta conveniente la instauración del **Área Metropolitana de la Ciudad de México**, con un órgano de gobierno y administración, un régimen económico y de funcionamiento, una competencia específica y un sistema para su ejecución.

Que cuente con un ámbito de competencias metropolitanas estratégicas para el caso: asentamientos humanos, abastecimiento de agua, contaminación ambiental, obras viales, transporte público y seguridad pública.

Así, desde nuestro particular punto de vista, resulta conveniente pensar en una reforma constitucional que permita la creación de áreas metropolitanas en nuestro país, como figura jurídica independiente, aun y cuando toda iniciativa de reordenación del poder a favor de una administración general, ha de ser respetuosa de las autonomías que han de integrarse a ella.

En este contexto, no negamos que un área metropolitana en los términos propuestos, supone para los organismos involucrados una pérdida de poder, a favor de una administración supra-municipal de la que formaran parte órganos de gobierno que pueden tener un signo político diferente. En este sentido, es donde resulta indispensable apelar a nuestro sistema democrático y representativo, que nos debe permitir arriesgar cierto grado de autonomía a cambio de generar bienestar común para el grueso de la población capitalina.

Resulta innegable que en la actualidad, los problemas generados por la conurbación de la Ciudad de México, rebasan por mucho el ámbito municipal y del gobierno central del Distrito Federal. En consecuencia, la reorganización de las diversas administraciones que interactúan en la Ciudad de México, se hace indispensable a fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Máxime si tomamos en consideración que las características propias de cada municipio conurbado demandan un sistema flexible que permita adecuar las normas a la realidad social y no pretender equivocadamente que la realidad social se ajuste a la forma estricta de las normas.

Por lo anterior, se hace aún más notoria la necesidad de una figura jurídica que tomando en cuenta las características particulares del conglomerado metropolitano, se constituya en una respuesta acorde a la situación concreta, que en el caso no corresponde al molde previamente delineado por el régimen municipal tradicional relacionado con el régimen especial para el Distrito Federal mexicano.

Así pues, las fórmulas de supra e infra-municipalidad deben entrar en nuestro vocabulario constitucional actual, pues al día de hoy, el municipio de características uniformes ha demostrado su ineficacia.

En estos términos , hay que reconocer que el Área Metropolitana de la Ciudad de México en sí, tiene intereses propios en su conjunto, los que requieren de un tratamiento jurídico específico y de una organización singular destinada a su satisfacción. Aspecto que definitivamente no implica un cambio en los límites territoriales del Distrito Federal, sino la adecuación del esquema actual de distribución de competencias a fin de que, con las mismas bases institucionales, se de respuesta oportuna a las demandas de la población asentada en el área de influencia de la ciudad central.

Por lo tanto, el legislador permanente, no debe excluir de sus proyectos la problemática expuesta ya que aun y cuando en las últimas reformas al artículo 115 constitucional se amplió la posibilidad de asociación entre municipios pertenecientes a diferentes estados, en concordancia con el apartado G del artículo 122 constitucional, en el proyecto de la Reforma Política del Distrito Federal sujeto a discusión en la actualidad, el tema ha quedado fuera del debate.

Pugnamos por la revisión de la figura de las comisiones metropolitanas, pues las estructuras locales tradicionales han sido incapaces de satisfacer la problemática generada por un fenómeno metropolitano de las dimensiones de la Ciudad de México. Por lo tanto, resulta indispensable abrir la discusión sobre el reconocimiento del AMCM como una nueva unidad administrativa de gobierno local, es decir, como gestora de un nuevo orden de intereses públicos, a los que ha que calificar como metropolitanos y que deben regularse a través de un ámbito de atribuciones específico, una vez sentada la base constitucional, y desarrollado el ordenamiento jurídico reglamentario.

Así, nuestro texto fundamental debe reducirse a fijar los grandes parámetros que han de enmarcar la acción en la materia, en virtud de que la creación misma de un área metropolitana, así como su regulación concreta son cuestiones que al amparo del esquema de distribución de competencias fijado actualmente por nuestra Carta Magna, deben quedar a cargo de los gobiernos locales, lo que significaría en el caso particular, la acción conjunta del Distrito Federal, el Estado de México y el Estado de Hidalgo, de

conformidad con los límites que hasta la fecha se han fijado para el AMCM, en términos de los criterios fijados por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

En este entendido, debemos superar la visión estrictamente urbanística que ha privado a lo largo de nuestra evolución legislativa en la materia, para conseguir ampliarla a la gestión o prestación de servicios públicos de carácter metropolitano.

En consecuencia, se hace indispensable atribuir a los gobiernos locales la decisión acerca de la existencia del área metropolitana en comento, la fijación de su estatuto jurídico, el establecimiento de sus órganos de gobierno y administración, así como la fijación de su régimen económico y de funcionamiento, delimitación de sus competencias y el procedimiento para su ejecución. Lo cual se justifica en el hecho de que se trata de cuestiones meramente de administración local, lo que coloca en un plano secundario el hecho de que los poderes federales se encuentren asentados en el territorio del Distrito Federal.

Tal razonamiento encuentra fundamento en las mismas bases fijadas por el artículo 122 constitucional, donde de forma puntual se establecen los límites que circunscriben la acción del Gobierno del Distrito Federal, que en lo respectivo a servicios públicos, no interfieren con la acción del gobierno federal.

Con nuestro régimen actual, los principios básicos que se deben respetar al establecimiento del AMCM son:

- a) La representación de todos los órganos de gobierno afectados,
- b) La garantía de participación en la toma de decisiones y,
- c) La atención a una justa y equitativa distribución de las cargas entre ellos.

En este entendido, no hay que perder de vista que en la actualidad el Gobierno del Distrito Federal se encuentra centralizado, lo cual significa que aun y cuando existen los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales,¹ el hecho es que los mismos se

¹ Artículo 36 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

encuentran subordinados al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en consecuencia, existen dos posibilidades, la primera es que se les otorgue la capacidad de participación de forma individual en lo que respecta al área metropolitana en su conjunto, lo cual implicaría un mayor grado de autonomía; o que tal y como corresponde al régimen actual; sea el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el encargado de actuar en materia metropolitana.

Nosotros consideramos que la primera opción sería la más adecuada en virtud de que la línea que hemos advertido en las tendencias jurídicas actuales, es la de la democratización, misma que ha seguido nuestro legislador al permitir la elección directa de los jefes delegacionales. Sin embargo, este es precisamente un punto donde la reforma del régimen jurídico del Distrito Federal, se encuentra inacabada al advertir que aun y cuando los titulares de las demarcaciones territoriales de la capital mexicana son electos por la ciudadanía, el caso es que en materia presupuestal dependen directamente del gobierno central, lo cual limita su campo de acción en forma contundente.

Así pues, no debemos perder de vista, que en el ámbito jurídico un área metropolitana, debe ser una forma de organización y gobierno característica de un espacio geográfico particular. Lo cual implica la existencia de un órgano local o nueva instancia, con personalidad jurídico-política propia distinta a la de aquéllos que la integran y regido por el derecho administrativo, con la base constitucional respectiva.

En este sentido, podemos tomar como punto de partida o referencia la definición que se encuentra en el artículo 43.2 de la Ley Básica de Régimen Local Española de 2 de abril de 1985, que a la letra dice: **"Las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria su planeación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras".**²

Así, nosotros consideramos conveniente abrir la posibilidad de que dicho órgano sea creado en nuestro país, de conformidad con la configuración concreta de la Ciudad de

² Citado por María Concepción Barrero Rodríguez, op. cit. p. 84.

México, lo que a su vez requiere un modelo organizativo y competencial muy particular. Aspecto que se encuentra matizado por el hecho de que en última instancia, su instauración obedece más al terreno de la política que al de las normas jurídicas.

6.1.2. Fundamento constitucional.

Visto lo anterior, es posible advertir que se justifica la propuesta que nos ocupa a la luz del derecho constitucional, pues aun y cuando *prima facie* pareciera estrictamente administrativo, en realidad la evolución de nuestro texto fundamental nos lleva a plantear la necesidad de la inclusión de la cuestión metropolitana en el mismo.

Por lo tanto, el primer paso a seguir será plasmar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la previsión de la existencia de las áreas metropolitanas en general y del AMCM, en particular. Sin mayor pronunciamiento acerca de su ámbito de competencia o de los principios que regirán su organización. Ello con la finalidad de que tales cuestiones queden al criterio del legislador permanente a través del texto reglamentario que se tendrá que emitir para tal efecto.

Lo anterior, básicamente obedece a la intención de evitar plantear soluciones definitivas a un problema en constante evolución, situación por la cual se ha rebasado por mucho la regulación constitucional actual.

Así, consideramos que la norma fundamental no debe prefigurar un modelo concreto de área metropolitana para cada conglomeración urbana, en virtud de que su naturaleza heterogénea obliga a desarrollarse en función de las características peculiares del fenómeno que pretende regular, es decir, una vez sentada la base constitucional respectiva.

6.1.3. Ordenamiento reglamentario.

Agotado lo anterior, el Congreso Federal estará en posibilidad de emitir la **Ley General**

de Áreas Metropolitanas a través de la cual se establecerán lineamientos generales a seguir para la organización y administración de los órganos supra-municipales respectivos en todo el país, para así continuar con su regulación a nivel local, al tratarse de cada una de ellas en forma individual.

Aquí, el problema que se presenta es el régimen jurídico especial del que es objeto la capital mexicana, en este sentido, los legisladores locales involucrados tendrán que circunscribir y delinear a detalle la constitución del AMCM, sus órganos de gobierno y administración, régimen económico y de funcionamiento; los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución. Con las únicas limitantes de que haya representación de todos los órganos de gobierno involucrados, así como la garantía de participación en la toma de decisiones.

En este supuesto, es obvio que nuestra pretensión no puede circunscribirse a la traslación de un modelo de organización derivado de un sistema constitucional distinto al nuestro en cuanto a sus bases fundamentales. En todo caso, advertimos en el modelo español características particulares en materia de derecho metropolitano que no se contraponen de forma flagrante a nuestro texto fundamental, lo que nos invita a recobrar lo más rescatable del mismo y buscar su adecuación al fenómeno metropolitano objeto de nuestro estudio.

Visto lo que antecede, consideramos oportuno establecer que las comisiones de coordinación metropolitana que contempla nuestro texto fundamental actual y las áreas metropolitanas que referimos, básicamente se diferencian por el carácter obligatorio de las segundas.

Así pues, debemos partir de un principio, la principal deficiencia que advertimos en las comisiones metropolitanas referidas en el apartado G de nuestra Carta Magna se circunscriben al carácter voluntario de su constitución lo que a la larga hace muy difícil su instauración y funcionalidad que acaban por obedecer a un momento político concreto y no a las necesidades derivadas de la conflictiva metropolitana que aqueja a la población.

En este entendido, la propuesta se circunscribe a lo siguiente:

- 1.- La facultad para el Congreso de la Unión de legislar en materia metropolitana, es decir, para establecer lineamientos generales a través de la Ley General de Áreas Metropolitanas, que no se circunscribe exclusivamente a la materia urbana, pues para ello tenemos la Ley General de Asentamientos Humanos, sino que además se ocupe de la problemática relacionada con la prestación de servicios públicos y las grandes obras que requieren las grandes conglomeraciones humanas, misma que se tendrá que circunscribir a materias muy específicas, tales como abastecimiento de agua, contaminación ambiental, obras viales, transporte trans-metropolitano y seguridad pública.
- 2.- Por otro lado, se debe sentar la base constitucional que permita el establecimiento de áreas metropolitanas a cargo de los gobiernos locales. Lo cual significa plantear la obligación de los gobiernos estatales involucrados de llegar a un acuerdo a fin de establecer cuáles son las materias susceptibles de atención por el organismo metropolitano que actuaría en sus territorios; mismas que tendrán que tomarse del catálogo general establecido por la Ley de la materia. En este supuesto, consideramos oportuno enfatizar que nuestro sistema federal, no se funda en una independencia a ultranza de las partes que lo integran, sino en una adecuada distribución de competencias. Por lo tanto, si en el caso concreto el problema a resolver lo justifica, los gobiernos estatales deben estar obligados a ceder parte de su poder de autodeterminación, a favor del bienestar general de la población asentada en territorios urbanos comunes.
- 3.- En este contexto, debe operar el mismo principio respecto la autonomía municipal, pues quedará precisamente a cargo del Congreso Federal, determinar hasta que punto nos encontramos frente a una serie de atribuciones que son inherentes a la autodeterminación de los

municipios, y en cual, se hace indispensable que los mismos las cedan al órgano administrativo propuesto a fin de que su cumplimiento se lleve a cabo con la eficiencia necesaria. En este sentido, no se trata de arrebatar a los municipios las atribuciones que constitucionalmente tienen conferidas, sino de abrir la posibilidad de que el gobierno municipal reconozca que en algunos casos, la prestación de servicios públicos o la realización de una obra, rebasa por mucho sus capacidades, lo que hace necesario delegarlas o trasladarlas al gestor metropolitano.

Así pues, advertimos la principal problemática que aqueja nuestra propuesta, que consiste básicamente en la flagrante transgresión al principio de autonomía municipal y estatal. Sin embargo, hemos de señalar al respecto que la realidad actual, rebasa por mucho los lineamientos establecidos por el legislador a principios del siglo pasado, mismos que no necesariamente tienen que ser desechados o contrariados de forma categórica, sino que por el contrario, nuestro esfuerzo intelectual, debe partir de la premisa de su existencia y a partir de ella, tratar de superar los obstáculos que ante nosotros se presentan.

Así, nos encontramos frente a la disyuntiva de mantener intocables los principios que rigen nuestro sistema constitucional actual o advertir que el AMCM es una realidad geográfica, socioeconómica y cultural, con una lógica global de organización que impone la necesidad de planificar su desarrollo y responder a sus necesidades bajo tal premisa.

En tal supuesto, la división de funciones y atribuciones político-administrativas sobre su espacio entre el gobierno del Distrito Federal, el gobierno del Estado de México y el del Estado de Hidalgo, limita la solución integral de su problemática, al verificar que los procesos de migración, reubicación de industrias y servicios y otros fenómenos que se producen dentro de la metrópoli requieren de una visión unitaria del ecosistema de la cuenca de México.³

³ Sánchez Almaza, Adolfo, op. cit., pp. 125-127.

Tal aseveración se corrobora cuando tomamos en cuenta que los analistas y funcionarios del gobierno tienen una visión según la cual el desigual crecimiento regional del país se debe a que la Ciudad de México se ha "sobreconcentrado" por su creciente y hasta mayoritaria participación en las actividades económicas, así como la constante mejoría de los servicios que la administración pública provee.

Dicha consideración definitivamente no toma en cuenta la falta de oportunidades de empleo y la deficiente distribución del ingreso en la mayor parte del país. Por lo tanto, a nivel gubernamental la solución se ha postulado del lado de los servicios públicos para crear un sistema de ciudades pequeñas, al perder de vista que detrás de los fenómenos de crecimiento económico y desarrollo urbano, hay otro más, de carácter sociopolítico, que en el caso concreto se ha traducido en la falta de un programa estratégico de desarrollo integral del conjunto del territorio nacional,⁴ realmente efectivo.

En este sentido, la renuncia del régimen a sus intenciones descentralizadoras es uno de los graves errores políticos, pues se requieren una visión global y fórmulas de orientación del proceso de transformación de la ciudad que pongan límites a las dinámicas negativas de la macrocefalia urbana.

Así, en el mediano y largo plazo, la descentralización meramente urbana y la reconstrucción comunitaria con bases ecológicas, productivas y culturales alternativas representan una posibilidad de desmontar la mecánica asfixiante de la macromegalópolis.⁵

Como bien lo plantea el maestro Manuel González Oropeza,⁶ existe la necesidad de abordar el problema desde la perspectiva histórica, para apreciar integralmente las ideas y motivaciones de cada periodo constitucional de nuestra entidad. Cada constituyente vio con distinta perspectiva el problema del Distrito Federal: el de 1824 se concentró en su creación y ubicación; el de 1857 se ocupó de la creación del Estado del Valle de México; y el de 1917 puso en entredicho la institución municipal para el Distrito Federal, que se resolvió en 1928 con la supresión del mismo. Ninguno de ellos dejó de precisar la

⁴ Bustamante Lemus, op. cit., p. 131.

⁵ Moctezuma Barragán, Pedro, op. cit., p. 373.

⁶ Op. cit., p. 58.

necesidad de garantizar los derechos políticos de los habitantes de la ciudad federal, con la creación de una diputación o legislatura propia, así como la subsistencia de sus municipalidades, pero tampoco ninguno ofreció soluciones viables y concretas para lograr tal objetivo.

6.1.4 Solución de controversias.

En este entendido, no debemos perder de vista que todas las controversias posibles entre los distintos poderes de un Estado, o entre un Estado y la Federación que coexisten en un mismo territorio, ya han sido objeto de cauce legal a partir de 1917. Las controversias constitucionales que se refieren a los problemas suscitados por las competencias entre poderes o niveles de gobierno, se resuelven por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el artículo 105 constitucional, que fue ampliamente regulado a través de la reforma constitucional de diciembre de 1994. Las controversias políticas que no encuadren en el marco constitucional se resuelven desde 1874 por el Senado de la República, según lo previene el artículo 76 fracción VI, de la Constitución vigente.⁷ Los problemas electorales se resuelven por los tribunales electorales que desde 1987 funcionan en nuestro país. En resumen, ya no hay controversias entre órganos del sistema federal que no tengan cauce legal en la Constitución Federal.⁸

Además, actualmente la coordinación metropolitana es apenas un buen deseo en la mayoría de las funciones que corresponden a la administración pública. Los acuerdos logrados se basan en unificar la gestión de autoridades desiguales en cuanto a funciones, con el predominio de los criterios e intereses del Distrito Federal, por encima de los del Estado de México e Hidalgo, y con menoscabo implícito de las capacidades del gobierno de los municipios conurbados.⁹

⁷ Sin dejar de lado el hecho de que para el caso concreto sería necesaria la equiparación del Distrito Federal a la de un estado de la República, cuestión que a la fecha constituye un amplio campo de debate entre políticos y académicos, pero que de acuerdo a las tendencias actuales se orienta a la consolidación de la Ciudad de México, como una entidad federativa autónoma. Véase al respecto el trabajo del Doctor Raúl Contreras Bustamante, op. cit., pp. 473 y ss.

⁸ *Ibid.*

Sin embargo, ante el fracaso del esquema de coordinación metropolitana actual, no podemos considerar como una alternativa la modificación de las fronteras políticas para colocar a todos los municipios de una misma ciudad en una sola entidad. En este caso, lo que proponemos es un mecanismo en el que concurren todas las autoridades involucradas, incluso de diverso origen político y periodos de gestión discontinuos, pero que en el ámbito de sus atribuciones, administran un segmento de la misma zona metropolitana.

Así, surge la conveniencia de abordar la problemática metropolitana a nivel municipal o a través de un órgano metropolitano como autoridad conjunta. Sin embargo, para la adopción de una u otra opción, es necesario analizar con detenimiento el grado en que el conjunto urbano ha avanzado. Ya que si éste tiene como límite la división municipal, los problemas de la metrópoli deberán ser resueltos por ese nivel, pero si ha rebasado dichos límites, es necesario un tratamiento conjunto.¹⁰

6.2. PROYECTO DE ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

6.2.1. Competencia.

En definitiva, su ámbito competencial debe constar en el ordenamiento legal que la origine y será determinado por el interés de la colectividad que lo habita, lo cual en su momento podrá ser sometido a consideración de los órganos de gobierno participantes.

Así pues, el proceso respectivo deberá agotar los siguientes pasos:

- a) Fijar el territorio que será parte del AMCM.
- b) Establecer las funciones que sobre la misma, es necesario desarrollar de forma conjunta.

⁹ Pérez Franco, Rafael Aminadab, "Municipios en el Distrito Federal: un paso fundamental", *Bien Común y Gobierno*, Fundación Rafael Preciado Hernández, Año 4, Número 48, México, noviembre de 1998, pp. 44 y 45.

¹⁰ Rodríguez Lozano, Amador, "El Distrito Federal Mexicano: un gobierno, una ciudad del tercer milenio", en *Estatutos Jurídicos de las Capitales y Áreas Metropolitanas*, op cit., 237-238.

- c) Delimitar las potestades públicas, que para el ejercicio de sus funciones, será necesario conferirle.

Lo que antecede derivado del hecho de que el AMCM, se desarrollará al amparo de varias administraciones públicas, lo que hace indispensable una reasignación de los poderes o facultades que les corresponden. A su vez, el ejercicio que se describe también nos coloca en la posibilidad de establecer las competencias que le serán asignadas, bien sean propias o delegadas.

Por lo tanto, debemos insistir en que la reforma constitucional que se propone no debe buscar el establecimiento de un modelo competencial único, por el contrario, debe tratar de sentar únicamente las bases sobre las cuáles se desarrollará la regulación particular para cada una de las áreas metropolitanas que lo ameriten en nuestro país.

La coordinación y la planificación son los dos grandes pilares que sostienen la actividad metropolitana. Así, cualquier obra o servicio que cumpla el requisito legal, puede en principio, ser objeto de la acción de la entidad metropolitana. Por lo cual, quedará en manos del legislador local, determinar que obras o servicios entrarán en el ámbito de la competencia del área metropolitana en particular.

En este entendido, lo que resulta conveniente para el caso de nuestro país, es establecer un catálogo general como el que obra actualmente tanto en el artículo 115, como en el 122 constitucionales, para que del mismo se desprendan las materias correspondientes, sin cerrar la posibilidad de agregar alguna que sea necesaria para el caso concreto. Con la salvedad de que las mismas se ajusten al ámbito de atribuciones municipales y del Distrito Federal, en lo particular.

Para llevar a cabo lo anterior, resulta muy ilustrativa, la afirmación de María Concepción Barrero Rodríguez,¹¹ en el sentido de que *el proceso de reasignación del poder que la aparición de las áreas metropolitanas conlleva, ha de insertarse y asentarse en aquellos moldes que definen a las instituciones constitucionalmente garantizadas ya que en función*

¹¹ Op. cit., p. 80.

de ello, han de fijarse las líneas divisorias que separen los poderes y las competencias de las distintas administraciones involucradas.

Al tomar en cuenta lo anterior, es claro que la nueva entidad no podrá bajo ningún concepto suplantar a los municipios conurbados a la Ciudad de México, en todas las funciones derivadas de su autonomía, salvo exista voluntad expresa de su parte. Ya que desde un punto de vista amplio, ello también implicaría el legítimo ejercicio de la autonomía municipal que constitucionalmente tienen conferida.

Sin embargo, en el otro extremo tenemos el hecho indubitable de que bajo las circunstancias actuales, no podrá negarse a las entidades municipales toda facultad de asunción competencial. Así, entre ambos extremos se abre un abanico de posibilidades, cuyo único parámetro a respetar será el mínimo básico de autonomía municipal que garantiza nuestro texto fundamental.

En este supuesto, el legislador debe ser lo suficientemente hábil para disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por completo, incluso, el debilitamiento de su contenido sólo se llevará a cabo por una razón que lo justifique plenamente y nunca en perjuicio de la autonomía municipal que es uno de los principios estructurales básicos de nuestro texto constitucional.

Un parámetro que es digno de tomarse en cuenta para ello, es el que le atribuye competencias al municipio en atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión que tenga.

En este entendido, el ordenamiento jurídico relativo al AMCM debe atribuir a las entidades locales involucradas, todas aquellas competencias –exclusivas o compartidas– que la satisfacción de sus intereses exija. Definitivamente es la ley, la encargada de determinar, dentro del contorno trazado por el texto constitucional, el contenido de la autonomía local, tanto en su dimensión cualitativa –qué competencias van a ejercer–, como en su vertiente

cuantitativa, la medida concreta de su participación en aquéllas que trasciendan de su propia esfera para afectar, a las de otras administraciones.¹²

Así pues, no hay que perder de vista que el federalismo es un fenómeno de descentralización. El municipio libre también es un fenómeno de descentralización: pero en este último, aunque el municipio se gobierna por sí mismo, la ley que crea los órganos municipales y los dota de competencia no es la ley que se dan a sí mismos los habitantes del municipio, sino que la expide para todos los municipios la legislatura del Estado.¹³

Por lo tanto, resulta oportuno advertir que la doctrina suele dar el nombre de "autonomía" a la competencia de que gozan los Estados miembros para darse sus propias normas, cuyo principal exponente es su propia Constitución. En consecuencia, hay que distinguir entre dicha competencia y la "soberanía" que aunque también se expresa en el acto de darse una Constitución, se diferencia de aquélla por un dato muy importante: mientras la soberanía consiste en la autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad del soberano, la autonomía presupone el mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo proplamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es lo heterónimo.¹⁴ Así, es que debemos partir de la premisa de que la zona de determinación es impuesta a las Constituciones locales por la Constitución federal, de conformidad con su artículo 41, en consecuencia, una vez establecidas las bases para la creación de áreas metropolitanas, los textos locales tendrán que adecuarse, ya que "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

La naturaleza representativa de los órganos de gobierno municipales y el carácter democrático del Estado Mexicano, nos obligan a tomar en cuenta el pluralismo político que caracteriza el AMCM para conseguir materializar nuestro proyecto.

¹² *Ibíd.*, p. 105.

¹³ Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional*, Trigésima Edición. Editorial Porrúa, México, 1996, p. 130.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 131.

Por lo tanto, no debemos pasar por alto los tres puntos que actualmente atribuyen al municipio mexicano su carácter autonómico en el ámbito constitucional, a saber:

- a) Un determinado ámbito competencial,
- b) La capacidad de dirección política en orden a su gestión, y
- c) El carácter representativo de sus órganos.

Factores que al mismo tiempo nos permitirán delinear el ámbito competencial máximo al que puede llegar el AMCM, obviamente al relacionarlos con el ámbito competencia del Gobierno del Distrito Federal.

La *Ley General de Áreas Metropolitanas* debe distinguir entre los servicios mínimos, aquéllos que todo municipio por sí o asociado, debe prestar; y las competencias compartidas con otras instancias, tal vez tomando como parámetro el número de habitantes de cada municipio en orden ascendente. Entre más pobladores, mayor el número de atribuciones deben ser transferidas. Y con esa premisa, los gobiernos involucrados en el AMCM, determinar cuáles de ellas son susceptibles de atención por la instancia metropolitana.

De igual modo, se tendrán que revisar las atribuciones de las entidades federativas involucradas para determinar en qué grado podrían verse afectadas.

En términos generales, podemos afirmar que son de competencia metropolitana para el caso del Valle de México, las obras y servicios que requieran de una coordinación o planificación conjunta.¹⁵ Con lo cual partimos de los esfuerzos que en la materia se han llevado a cabo, a instancia del Gobierno del Distrito Federal con fundamento en el apartado G del artículo 122 constitucional.

Una vez establecido lo anterior, se proponen como campos de la actividad administrativa a cargo del AMCM:

¹⁵ Artículo 43.2 de la Ley Básica del Régimen Local española.

- a) La coordinación de las competencias municipales conurbadas,
- b) La asistencia y cooperación,
- c) La prestación de servicios públicos metropolitanos.

El tema que nos ocupa no se trata de la mera coordinación del planeamiento y de los servicios, sino de la integración de unos y otros en el nivel metropolitano. Lo cual significa, que no se plantea simplemente que el fenómeno de expansión urbana incontrolada que afecta a la Ciudad de México imponga por sí mismo una armonía en el ejercicio de las competencias de cada uno de los municipios afectados con el Gobierno del Distrito Federal. Por el contrario, es ***el AMCM en sí misma, una nueva unidad local de convivencia urbana, que se sustenta sobre su propia base y, por lo tanto, conceptualmente distinta de las bases de sustentación de cada uno de los municipios conurbados al Distrito Federal.***

Así, lo que debe quedar claro para el legislador, es que la convivencia local en las áreas densamente urbanizadas, se desenvuelve en varios niveles, cada uno de los cuales genera una estructura particular. En consecuencia, resulta indiscutible que el AMCM al día de hoy, constituye una estructura de convivencia social por sí misma, lo que hace necesario que nuestro texto constitucional la considere como una unidad de vida con sustantividad propia, con intereses generales peculiares y por lo tanto, como una verdadera entidad local, aunque no en el sentido de una nueva entidad federativa, sino como un campo de acción para la concurrencia obligatoria de los órganos de gobierno involucrados.

En este contexto, podemos plantear dos posibilidades para establecer su ámbito de competencia:

- a) En el primer caso, se podría legislar con la intención de otorgarle facultades propias, es decir, al amparo del principio de autonomía y responsabilidad derivada de su libre determinación.
- b) En el segundo caso, se le podrían otorgar facultades delegadas, a través de fórmulas de control por parte del órgano delegante. Lo cual se justificaría en aras de la mejora en la gestión pública; así, las materias

objeto de delegación serían todas las que estén a cargo de la delegante, obviamente de interés metropolitano. Al mismo tiempo se debe abrir la posibilidad de delegar la competencia íntegra sobre el servicio o alguna de las facultades o potestades que sobre él se detentan, lo cual podría hacerse con carácter general en la ley de creación del AMCM, o a través de un procedimiento especial, para cada uno de los órganos de gobierno participantes.

Para instrumentar lo anterior, se podría utilizar la figura del acuerdo de delegación, a través del cual se determinará el alcance, contenido, condiciones y duración, así como el control que reserva la autoridad delegante y los medios personales, materiales y económicos transferidos,¹⁶ con la posibilidad de revocación por incumplimiento y la consecuente aceptación por el ente delegado.

También se podría abrir la posibilidad de que sea el AMCM el sujeto delegante de competencias propias a favor de otras administraciones bien sean locales o municipales. Sin embargo, ello encierra en sí mismo un contrasentido, en virtud de que, una vez asumidas las nuevas competencias, sería ilógico que las devolviera.

En el caso español, que hemos tomado como punto de referencia, existen dos modelos funcionales de administración metropolitana:

- a) El de las áreas metropolitanas prestadoras de servicios municipales, y
- b) El inspirado en los parámetros propios de una administración de índole esencialmente coordinadora.

En el primero de ellos, opera una asunción de las correspondientes competencias municipales, convirtiendo el área metropolitana en ente de gestión supra-municipal.

¹⁶ Artículo 27 de la Ley Básica del Régimen Local española.

En el segundo, por el contrario, se busca el respeto de la esfera competencial local, y se reducen las funciones metropolitanas a la fijación de aquel marco en el que han de moverse los respectivos municipios en el ejercicio de sus competencias.¹⁷

Así, podemos advertir que nuestro sistema actual, nos encamina a adoptar el segundo de los modelos como primer paso para el futuro establecimiento de un área metropolitana como organismo de gestión supra-municipal, al advertir que el abastecimiento y la gestión de diversos servicios públicos, resulta con frecuencia costoso y problemático para aquéllos municipios sujetos a fuertes presiones de crecimiento o realidad socioeconómicas filtradas de las grandes urbes por su proximidad física a las mismas. Y que la interrelación funcional que experimentan los municipios urbanos del entorno de las grandes áreas urbanas transforman el territorio metropolitano en un sistema de fuertes interdependencias que obligan a una actuación coordinada y conjunta, respetuosa de la autonomía municipal, en la gestión y diseño de políticas y servicios públicos.¹⁸

En este supuesto, debemos insistir en el hecho de que no se plantea un criterio único de distribución del poder entre las instancias participantes, ya que todo depende del conjunto de variables, de diferente índole que concurren en cada caso. Por ejemplo: las necesidades del área, el grado de integración de los Municipios o la naturaleza concreta de cada servicio, son factores que contribuirán a generar el esquema de reparto competencial para el caso de la Ciudad de México.

Sin embargo, debemos reconocer que todo parte del principio de coordinación que debe prevalecer entre los órganos involucrados, misma que implica la fijación de sistemas de relación que hagan posible, además de la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las administraciones coordinadora y coordinada, evitando las disfunciones que produce la gestión separada de los servicios públicos con incidencia en diversos ámbitos de interés relacionados entre sí. Pero que no puede traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del órgano coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en

¹⁷ Barrero Rodríguez, María Concepción, op. cit., p. 149.

¹⁸ Allende Landa, J., "Áreas metropolitanas. Contenido, crisis y nuevos enfoques", *Revista Vasca de Administración Pública*, Número. 15, España, 1986, pp. 16 y 17.

cualquier caso los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad a favor de las administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía.¹⁹

Es decir, la coordinación para el caso del AMCM resulta una actividad permisible y lícita siempre que no suponga una lesión o privación de competencias locales; sino tan sólo concreción o fijación de los límites que han de enmarcar su ejercicio.

Específicamente se proponen como temas a considerar para la discusión del proyecto respectivo, los siguientes:

6.2.2. Ordenación urbanística.

Misma que debe partir del principio de planificación, al advertir que el AMCM puede coordinar el planeamiento municipal y del Distrito Federal, a fin de establecer las bases o directrices que en virtud de una más adecuada y racional ordenación del territorio deban ajustarse los municipios y el Distrito Federal, en la elaboración de sus correspondientes planes. Así, los instrumentos de planeación pueden tener un carácter general o una dimensión sectorial, al regular un aspecto específico.²⁰ Por ejemplo el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se erige como un cause adecuado a una ordenación territorial básica del espacio metropolitano que abarca la entidad, sin embargo, al mismo se deben sumar los planeamientos municipales del área.

Por lo tanto, se les debe otorgar facultades concretas en el proceso de elaboración y aprobación del ***Plan de Desarrollo del Área Metropolitana de la Ciudad de México***, particularmente en lo que respecta a su iniciativa y elaboración. Algunos rubros a considerar serían: definición de espacios susceptibles de equipamiento urbano, reservas territoriales, infraestructuras de los sistemas generales de comunicación, abastecimiento y saneamiento de aguas, tratamiento de residuos sólidos urbanos e industriales; defensa contra incendios; desarrollo socioeconómico, reequilibrio territorial, asentamientos

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional Español 27/1987 de 27 de febrero de 1987.

urbanos, distribución geográfica de usos y actividades del suelo. Y en general, todas las necesarias para fijar las líneas básicas que dada la unidad esencial de ese espacio, precisen un tratamiento conjunto.

6.2.3. Asistencia jurídica, económica y técnica.

Particularmente a los municipios conurbados en el ejercicio de sus funciones. A través de la puesta a disposición de medios personales y materiales propios a los ayuntamientos.

Dicha actividad tendrá que partir del principio de que buscamos un modelo de reasignación competencial que confiera al AMCM, la fijación de los lineamientos a seguir para definir su espacio en conexión con sus circunstancias económicas y sociales, con la finalidad de establecer un modelo territorial concreto de este espacio que sirva como base para el diseño de los diferentes planeamientos municipales.²¹

6.2.4 Gestión metropolitana.

Partamos del supuesto de que la gestión urbanística es de la competencia básica de los municipios y, en consecuencia, deben ser ellos los llamados en primer término a ejercerla, en consecuencia, el AMCM, detentará todas aquellas facultades que vengan exigidas por las demandas de coordinación en el área, así como las que trasciendan en el ámbito propio de los respectivos ayuntamientos y el Distrito Federal.

A continuación, se presenta un catálogo de materias en que puede recaer la acción metropolitana, de conformidad con el modelo español, y que consideramos susceptibles de aplicación en el caso particular que nos ocupa:

- ***Ejecución del planeamiento respecto de aquéllos sistemas generales previstos en el instrumento de ordenación metropolitana:*** sistemas de comunicaciones, infraestructura relativas a abastecimiento de aguas, eliminación de residuos, etc.

²⁰ Barrero Rodríguez, María Concepción, op. cit., p. 180.

- **Obtención de terrenos para dotaciones de interés metropolitano.** La profunda interconexión existente entre los municipios del área hace numerosos casos a esta administración la más idónea de cara a la consecución de los espacios necesarios para ciertas dotaciones del interés general de la colectividad que lo habita.
- **Constitución de un patrimonio metropolitano del suelo.** El fin básico de esta figura: la intervención en el mercado inmobiliario a fin de corregir sus disfunciones y ofrecer suelo para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de Interés social, quizá solo pueda conseguirse, en estos casos, desde una atención conjunta a la totalidad del territorio a que abarca el área metropolitana.
- En una dimensión bien distinta, estas administraciones pueden aparecer como **órganos de auxilio o apoyo a los municipios en el ejercicio de sus funciones**, brindándoles una estructura personal y económica de inestimable utilidad en relación, sobre todo, con aquéllos municipios carentes de una infraestructura adecuada en orden al desarrollo de sus competencias. Por otra parte, la prestación de determinadas funciones por un único órgano podría garantizar una mayor eficiencia en su prestación a la par que abarataría seguramente su costo. Todo ello sin excluir el posible establecimiento de fórmulas de gestión conjunta entre entidad metropolitana y municipios.²²

6.2.5. Servicios hidráulicos.

Materia de particular trascendencia en el caso de la Ciudad de México, por lo tanto, consideramos que todas las facultades relacionadas con el ciclo hidráulico: abastecimiento, saneamiento y eliminación de aguas residuales deben transferirse al AMCM. Con la

²¹ *Ibíd.*, p. 187.

salvedad del servicio mínimo a cargo de los gobiernos municipales conurbados y del Distrito Federal que podría reducirse al abastecimiento domiciliario de agua potable. Pero en todo caso, tal determinación estará a cargo de los gobiernos afectados.

6.2.6. Tratamiento de residuos sólidos.

Servicio tradicionalmente municipal que en el caso particular del AMCM, requiere del establecimiento de unidades de prestación en las que las condiciones técnicas del servicio permitan su funcionamiento con independencia de las distintas circunscripciones municipales y del Distrito Federal existentes.

Máxime cuando advertimos que los principales tiraderos se encuentran precisamente en los límites que separan el Distrito Federal del Estado de México, pero en territorio municipal.

Una alternativa posible es el mantenimiento de la competencia municipal y del Distrito Federal, por lo que respecta a la recolección de residuos, lo cual debe ser una posibilidad tanto de actuación como de asunción por parte de los municipios, y la atribución del AMCM, sobre el resto de las actividades que tengan relación con la prestación del servicio. Por ejemplo, el establecimiento y gestión del conjunto de la infraestructura relativa a las actividades de tratamiento y eliminación de residuos sólidos.²³

Incluso es posible afirmar que la ubicación de varios municipios en un mismo espacio geográfico hace no sólo posible, sino conveniente la actuación unitaria, en relación a la eficiencia y economía, así como el empleo de instalaciones comunes para tales fines.

6.2.7. Transporte público.

Es obvia la conveniencia de instaurar un sistema de transporte colectivo metropolitano real, cuando estamos en presencia de una concentración urbana que abarca varias unidades territoriales. Precisamente este es uno de los rubros en los que consideramos

²² *Ibid.*, pp. 189 y 190.

más avanzada la integración por parte del Distrito Federal y el Estado de México, como claro ejemplo de ello tenemos la línea B del metro y el proyecto para la construcción de la primera línea del Ferrocarril Suburbano de la Zona Metropolitana del Valle de México de Buenavista a Cuautitlán,²⁴ para luego continuar con la segunda que irá de Ecatepec a Naucalpan y la 3 de Los Reyes a San Juan de Aragón. Sin embargo, es claro que con el esquema actual la problemática se advierte a todas luces insuperable, al tomar en consideración las diametrales diferencias existentes entre el sistema de transporte colectivo de la Ciudad de México y el de los municipios conurbados.

Por lo anterior, es necesario un reajuste competencial entre las diferentes instancias administrativas que conviven en un mismo territorio. Y buscar alternativas para establecer las bases sobre las cuáles se determinará en qué casos procede transferir competencias en este rubro al AMCM, una de ellos puede ser, el número de pobladores que habiten en los municipios aledaños, lo que se relaciona directamente con la cantidad de traslados que se llevan a cabo todos los días.

En este sentido, lo conveniente es el establecimiento de un régimen específico que asegure a través de acción unitaria la existencia de un sistema armónico y coordinado de transporte entre el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México e Hidalgo.

Así pues, como primer paso, se debe fortalecer y clarificar la posibilidad de establecer **áreas territoriales de prestación conjunta** en la que se faculta a determinados transportes para la prestación del servicio urbano o interurbano, cuyo inicio y fin se lleva a cabo dentro del área.

Sin embargo, también se puede conservar una red de transporte urbana a cargo de un solo municipio o del Distrito Federal, según sea el caso, y una red de transporte interurbana a cargo del área metropolitana. En el primer caso, se debe atribuir la facultad

²³ *Ibid.*, pp. 198 y 199.

²⁴ Esfuerzo inédito que abarca en su primera etapa el territorio metropolitano comprendido por las delegaciones Cuauhtémoc y Azcapotzalco del Distrito Federal, y los municipios de Tlalnepantla, Tuititlán, Cuautitlán Izcalli y Cuautitlán, del Estado de México.

para planificar y ordenar el servicio, fijación de precios, otorgamiento de autorizaciones y concesiones y las potestades de vigilancia e inspección. Y en el segundo, sólo facultades de coordinación, mismas que se pueden generar a través de un plan maestro de transporte.

6.2.8. Red vial.

Estrechamente relacionado con el anterior, resulta conveniente conferir al AMCM, funciones de gestión respecto de las obras de Infraestructura vial ya existentes, para fijar las líneas generales a partir de las cuales se haga posible su actuación conjunta, lo que hace indispensable un sistema de intercomunicación recíproca entre las entidades participantes, así como el establecimiento de directrices básicas de actuación.

6.2.9. Incendios.

Aquí se debe abrir la posibilidad de que un reajuste competencial que permita que el AMCM gestione la infraestructura básica del servicio. Caso en el cual, se puede utilizar como parámetro el número de habitantes de cada delegación y municipio involucrado, ya que cuando estemos es presencia de uno densamente poblado, será indispensable que cuente con un servicio unitario en primera instancia. Y cuando sea el caso contrario, haya la posibilidad de que una misma estación preste el servicio a un conjunto de delegaciones y municipios que se encuentren vinculados geográficamente, lo que se traducirá en un servicio rápido y eficiente.

6.2.10. Abasto.

Resulta muy atractiva la idea de instaurar un **servicio central de abastecimiento** de conformidad con las características propias del servicio. Con lo cual se evita invertir en varias ocasiones en varias infraestructuras con características semejantes, que sin embargo no prestan un servicio uniforme ni coordinado. Lo cual en definitiva no garantiza la adecuada satisfacción de las necesidades públicas. Sin embargo, es evidente que las dimensiones mismas de la ciudad requieren de su descentralización.

Por lo tanto, planteamos en primera instancia un sistema general a cargo del AMCM, con sus respectivas delegaciones, pero que partan de la premisa de buscar la uniformidad en el servicio, al advertir que al encontrarse vinculados geográficamente esto es posible.

6.2.11. Seguridad Pública.

El problema fundamental que enfrenta el AMCM actualmente, es obvio que requiere de atención conjunta por parte de los gobiernos involucrados. Sin embargo, también advertimos que es una de las materias que será objeto de mayor resistencia por parte de las entidades para delegarlas o transferirlas a una entidad metropolitana.

En este contexto, no pretendemos en este momento plantear alguna reforma estructural en materia de seguridad pública, pues ello implicaría un intento falaz al advertir que los esfuerzos deben ir encaminados de forma muy particular y concreta, por parte de los tres niveles de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias. Sin que ello cierre por completo la posibilidad de trasladar alguna de las acciones derivadas del *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, a cargo del AMCM.

6.2.12. Otros servicios.

En este punto, se pueden colocar todas las atribuciones que de conformidad con nuestro texto constitucional tienen conferidas los municipios conurbados y el Distrito Federal, que sean susceptibles de prestación por el AMCM en aras de eficiencia y celeridad.

6.2.13. Creación, modificación y extinción.

En primer término debemos contar con una base constitucional. Para que después la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los Congresos locales del Estado de México e Hidalgo, adviertan sus características particulares y las regulen mediante la ley específica que se ocupe de sus órganos de gobierno y administración local; régimen económico y de

funcionamiento; las obras y servicios que constituyan su objeto y las potestades administrativas que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines.²⁵

Por lo tanto, el proceso a seguir será:

- A) Plantear la iniciativa correspondiente que en el caso particular, consideramos conveniente este a cargo del Congreso de la Unión.

- B) La audiencia de las administraciones afectadas, lo cual significa escuchar la opinión del Gobierno del Distrito Federal, del Gobierno del Estado de México del Gobierno del Estado de Hidalgo, así como de todos y cada uno de los municipios involucrados. Aunque la oposición de uno de ellos, no necesariamente acarrearía la negativa contundente a la creación del área metropolitana propuesta.

- C) Agotado lo anterior, y una vez alcanzados los consensos correspondientes, se buscaría la constitución de la entidad.

- D) Debido al constante proceso de evolución que lleva implícito el fenómeno metropolitano, se tendría que dejar abierta la posibilidad de su modificación, con el fin de adecuarla a la realidad que pretende regular.

- E) De igual modo, se debe contemplar la posibilidad de su extinción. Aunque, para ello, también se haga necesario otorgar garantía de audiencia a todos los órganos de gobierno involucrados. Con ello no se limita en forma alguna la posibilidad de que el AMCM sea de menores o mayores dimensiones o la conservación de sus líneas de acción entre los municipios y delegaciones (a través del gobierno central), que lo consideren necesario.

²⁵ De conformidad con las bases de la Ley Básica del Régimen Local española.

Por otro lado, la organización del AMCM, se puede fundar sobre dos pilares:

- 1.- Un órgano colegiado, sede de la representación federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, donde se busque el equilibrio territorial, es decir, que cada una de las partes involucradas esté presente en la medida de sus necesidades estrictamente metropolitanas y proporcional a la composición de fuerzas políticas en los diferentes planos gubernamentales, y
- 2.- Un órgano ejecutivo de carácter unipersonal, el presidente del consejo, elegido por un sistema de votación. Figura que cuente con facultades de representación, dirección y gestión. Convocatoria y presidencia de las sesiones del pleno, ejercicio de acciones judiciales y administrativas, potestad disciplinaria, supervisión de obras y servicios metropolitanos y administración de la entidad.

Otros cuerpos alternativos podrían ser:

- 1.- Una Comisión de Gobierno que serviría como fiscalizador, y
- 2.- Un Director General, desprovisto de toda connotación política, encargado de llevar a cabo las tareas del órgano metropolitano que sin ser miembro del órgano colegiado, pueda asistir a las sesiones del mismo con voz, pero sin voto. Así se constituya, en el órgano gestor de la administración, al que corresponde la función ejecutiva dentro de las directrices fijadas por el Consejo y la presidencia.²⁶

²⁶ *Ibid.*, p. 239.

CONCLUSIONES.

- 1.- El desarrollo de la humanidad ha determinado que en la actualidad la mayoría de las personas habiten en conglomerados urbanos de grandes dimensiones que demandan una regulación jurídica específica.
- 2.- Las instituciones jurídicas tradicionales no responden a la realidad metropolitana actual ya que las mismas fueron creadas y se desarrollaron en un contexto histórico distinto, principalmente en cuanto al número de personas que pueden cohabitar en un mismo espacio geográfico y al volumen de obras y servicios públicos que dicha situación demanda.
- 3.- En el caso de las áreas metropolitanas, el legislador debe partir de los hechos concretos, y una vez analizados los mismos, formular la respuesta jurídica que responda a dicha problemática específica, contrario al enfoque con el que se instauró la figura municipal donde se implantó un mismo modelo jurídico a realidades socio-políticas distintas.
- 4.- Los sistemas jurídicos contemporáneos se orientan a la institucionalización del área metropolitana como un órgano encargado de la realización de obras de infraestructura urbana de gran envergadura y la prestación de servicios públicos en grandes extensiones geográficas con independencia de la circunscripción político-territorial en que ellas se dividan.
- 5.- Las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria su planeación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.
- 6.- La instauración de las áreas metropolitanas se ha caracterizado por el respeto al modelo constitucional trazado con anterioridad, lo cual significa que ha sido respetuosa de la figura de gobierno local por excelencia: el municipio.

- 7.- La Ciudad de México constituye una de las áreas metropolitanas más grandes y pobladas del mundo, por lo que demanda atención jurídica concreta. Así, podemos afirmar que sin ser necesaria la reforma integral de nuestro sistema constitucional vigente en materia de gobierno local, es posible la institucionalización del área metropolitana en nuestro país.
- 8.- El régimen especial de gobierno en el Distrito Federal no constituye un obstáculo para introducir la figura jurídica del área metropolitana en México. Por el contrario, lo advertimos como un claro ejemplo de que en materia de aglomeraciones urbanas, de nuestra evolución histórico-constitucional se desprende el hecho de que para la realización de grandes obras y la prestación de servicios públicos en grandes volúmenes, en la práctica nacional se han adoptado criterios de centralización lo que ha arrojado mejores resultados.
- 9.- Es indispensable modificar el enfoque con el que ha sido enfrentada la problemática metropolitana en nuestro país ya que la visión fragmentaria que dio origen a las comisiones metropolitanas, no corresponde a la realidad económica, política y social que impera en la Ciudad de México.
- 10.- Toda vez que las comisiones metropolitanas contempladas en el apartado G del artículo 122 constitucional vigente, no han respondido a la problemática generada por el proceso de conurbación entre el Distrito Federal y el Estado de México, consideramos oportuna su revisión y la reorientación de los esfuerzos legislativos para sentar las bases que permitan la Instauración del Área Metropolitana de la Ciudad de México en nuestro texto constitucional vigente.

APENDICE

Para presentar una iniciativa de reformas a la fracción VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concede el uso de la palabra a la diputada Ruth Zavaleta Salgado, del Partido de la Revolución Democrática.

LA C. DIPUTADA RUTH ZAVALA SALGADO.- Con su venia, señor Presidente.

INICIATIVA DE REFORMA A LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

HONORABLE ASAMBLEA LEGISLATIVA

En uso de la facultad que nos confieren los artículos 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42 fracción VIII y 46 fracción I del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 10 fracción II y 17 fracción IV de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y 66 fracción I, 71 y 114 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los Diputados abajo signantes sometemos a la consideración del Pleno, la presente iniciativa de reforma a la fracción VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Zona Metropolitana del Valle de México es un espacio territorial de contrastes donde sus habitantes pueden encontrar grandes diferencias en lo referente a la estructura urbana, servicios básicos, medios de transporte, entre otros. Desde sus orígenes el Distrito Federal se convirtió en el centro económico, político y social del primer orden, situación que determinó la concentración y posterior expansión urbana que en la actualidad se presenta. Este proceso a conllevado a grandes cambios en su estructura física, en sus modos de transporte y en la forma y velocidad de la movilidad de las personas.

Así en 1950, la población del Distrito Federal, era de 2 millones 924 mil habitantes lo que representaba el 98% de la población total del área metropolitana, y el Estado de México tenía sólo 58 mil habitantes en Tlalnepantla, que se consideraban integrados al área metropolitana y representaban el 19.7%.

El crecimiento se incrementó respectivamente a 5 millones 259 mil en 1960, a 8 millones 716 mil en 1970, a 12 millones en 1980, a 15 millones en 1990, a 16 millones 674 mil en 1995 y para el año 2000 se estima una población de 8 millones 591 mil habitantes que

representa el 48.30% y el Estado de México 9 millones 195 mil, es decir el 51.7% de la población metropolitana siendo un total de 17 millones 786 mil.

La Zona Metropolitana del Valle de México ocupa una superficie de 4,945 km², que representa el 0.2% del territorio nacional, alberga una población de 17.5 millones de habitantes, de la cual el 48% vive en el Distrito Federal y el 52% en los Municipios conurbados del Estado de México, la densidad de población del Área Metropolitana es de 33.2 habitantes por hectárea, representa el 18% de la población nacional y el 54% de los habitantes de la región central del país. La actividad económica del Área Metropolitana concentra el 31% del Producto Interno Bruto Nacional y el 38% del Producto Interno Bruto Industrial.

La Zona Metropolitana esta integrada por las 16 Delegaciones del Distrito Federal y 28 Municipios conurbados del Estado de México.

El Estado de México esta creciendo cada año en el Área Metropolitana del Valle de México en 270 mil habitantes; de estos, cerca del 45% son migrantes y el resto corresponden al crecimiento natural; y de ese 45% cerca de la mitad provienen del Distrito Federal, es decir se esta teniendo una migración centro periférica al Estado de México que genera una fuerte presión de servicios y costos adicionales en el proceso de urbanización.

Con el fin de revisar la problemática metropolitana la Asamblea Legislativa organizó los días 6 y 7 de abril del 2001 en la Ciudad de México, el Primer Encuentro Legislativo entre diputados integrantes de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de México y la II Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en donde se analizó y se propuso un trabajo legislativo de ambas legislaturas a fin de resolver los problemas que enfrenta la conurbación del área metropolitana, estableciéndose diversos acuerdos con el fin de fortalecer a los organismos metropolitanos de transporte, las políticas aplicables y por supuesto homologar el marco jurídico en diversas materias que inciden en la problemática metropolitana.

Del mismo modo organizó el Seminario Internacional de Gobiernos Metropolitanos, efectuado el día 23 de agosto del 2001, con la participación de alcaldes, gobernadores y especialistas de zonas metropolitanas de diversas partes del mundo, en el cual se desarrollaron problemas, conflictos, planes y programas de trabajo, y se analizaron diversas experiencias para resolver los conflictos metropolitanos.

Las delegaciones periféricas y los municipios colindantes con el Estado de México, han sido crecientemente ocupados por unidades habitacionales, extendiéndose la mancha urbana de manera acelerada en los espacios antes considerados como zonas protegidas o de uso agrícola, como son las delegaciones del sur del Distrito Federal; mientras que las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo, pierden población; las barrancas de Álvaro Obregón, los pedregales de Coyoacán y los canales de Xochimilco y Tláhuac se han visto recientemente invadidos por poblamientos formales e informales, destruyendo el precario hábitat de la ciudad.

De este modo, el crecimiento del área metropolitana en general se ha efectuado de manera desordenada, lo que significa para sus pobladores muchas horas de traslado hacia

sus actividades escolares o de trabajo, falta de áreas verdes y de recreación y hacinamiento habitacional.

Adicionalmente, la distribución territorial de la población, las limitaciones presupuestales de los gobiernos del área metropolitana y el castigo al que se ha visto sometida particularmente la Ciudad de México en los últimos años, por parte de las participaciones y de fondos provenientes del gobierno federal, han mantenido estancada la disponibilidad de la infraestructura social, escuelas, hospitales, juzgados, centros deportivos, casas de cultura, centros de desarrollo comunitario, biblioteca, albergues, etc.

Sin embargo, se estima que entre 3 y 5 millones de personas que habitan fuera del Distrito Federal, acuden diariamente a ésta para acceder al comercio a distintos tipos de servicio a trabajar o a estudiar.

Las aglomeraciones que lo anterior originan en ciertas zonas de la ciudad, como es el centro de la misma, están determinando un creciente problema de flujo de vehículos y transporte.

La enorme concentración de actividades en la Zona Metropolitana del Valle de México plantea problemas de agua, drenaje, vialidad, transporte, seguridad, sobresaturación de algunos servicios. De este modo, si bien el número de personas que viven en la ciudad de México, directamente en el Distrito Federal, no ha aumentado en los últimos años, se han dado transformaciones profundas en su distribución territorial y en la utilización de su territorio, que es aprovechado por una gran cantidad de mexicanos de todo el país.

En la actualidad, una tercera parte de la población de la Zona Metropolitana del Valle de México tiene entre 15 y 29 años, con todo lo que ello significa en términos de demandas de servicios, de empleo, educación, deporte y espacios de expresión de la cultura juvenil.

Uno de los problemas más importantes de la Zona Metropolitana del Valle de México, es el agua, se requiere que ingresen 64 metros cúbicos por segundo al Área Metropolitana, de estos 28 corresponden al Estado de México y 36 al Distrito Federal, lo que implica 619 litros por habitante al día en esta Megalópolis, 60 por ciento del agua para el Distrito Federal, proviene del Acuífero del Valle, pero el resto proviene del Estado de México, generando fuertes conflictos, basta recordar el problema que se ocasionó cuando se implementó el Sistema Cuetzamala.

El agua del Valle de Lerma prácticamente se ha agotado, hay problemas muy serios en el Valle de Toluca-Lerma, lo anterior ya que se sobreexplota el acuífero del Valle de México, ya que por cada metro cúbico que se infiltra, extraemos dos.

El transporte es un factor en el desarrollo social, económico y político de la Zona Metropolitana del Valle de México; es una demanda ciudadana prioritaria, un elemento determinante en la calidad de vida y un detonador que habrá de coadyuvar al desarrollo de la región. Derivado de la dinámica especial en la que está inmerso, el transporte ha contribuido a conformar y mantener la primacía de la zona metropolitana más importante del país y de una de las más pobladas del mundo.

Considerando que derivado de un marco legal vigente, el gobierno en sus distintos niveles, asume que el servicio público de transporte, su infraestructura y equipamiento auxiliar, son de utilidad pública e Interés general, y que corresponde a su Administración la obligatoriedad de proporcionarlos y de fomentar, impulsar y ordenar y regular su desarrollo, no se puede dejar al libre albedrío de los particulares el desarrollo y crecimiento, así como la prestación del transporte.

Para lograr efectivas alternativas para la coordinación metropolitana del transporte y la vialidad, es a partir del reconocimiento del nuevo contexto y escenarios políticos emergentes así como de las nuevas definiciones político-administrativas en curso, en la actual coyuntura de transición que genera determinaciones inéditas que influyen en las concepciones y formas de instrumentación de las políticas de coordinación metropolitana.

Hay que resaltar, que los niveles de gobierno involucrados en la coordinación metropolitana respondan a extracciones políticas distintas. El gobierno federal al PAN, el gobierno del Estado de México al PRI y el del Distrito Federal al PRD; además de las múltiples combinaciones de los gobiernos municipales y delegacionales en cada una de las entidades mencionadas.

La planeación de la infraestructura vial debe considerar dos conceptos básicos: la conectividad y la accesibilidad, esto es, debemos prever la existencia de puntos de intersección entre diferentes cualidades y que las mismas faciliten el traslado del usuario de su punto de origen a su destino.

Por esta razón, es necesario modernizar la infraestructura vial del Valle de México, tanto en sus vialidades existentes, nuevas vialidades y la construcción de distribuidores viales. En razón de lo anterior, se programa para el desarrollo de estos importantes proyectos, que permitirán la distribución de los tránsitos que convergen del país a la Zona Metropolitana del Valle de México.

Actualmente el Estado de México cuenta con una red estatal de autopistas de 126 km., y se tiene un rezago de más de 400 en construcción, las cuales integran regiones económicas de alta productividad con corredores urbano industriales de la entidad, sobre todo aquellas que físicamente se proyectan en la Zona Metropolitana.

En el mediano y largo plazo el Estado de México pretende contar con un Sistema Maestro de Autopistas concesionadas, lo que posibilita la integración de región económicas el dinamizar el traslado de bienes y personas y reducir costos de transportación. Dentro del circuito transmetropolitano de la Entidad, se tienen proyectadas la construcción de 4 autopistas para concesionar a la iniciativa privada: Atizapán-Venta de Carpio y sus ramales a Huehuetoca y Ecatepec; Venta de Carpio-Texcoco-Chalco; Chalco-Nepantla y Chalco-Colegio Militar-La Venta, esta última con la participación directa del Distrito Federal.

En cuanto a la vialidad primaria, es necesario coordinar esfuerzos de los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal para llevar a cabo la construcción de las siguientes vías: la modernización a 8 carriles de la avenida Carmelo Pérez en Nezahualcóyotl y límites del Distrito Federal y una vialidad norponiente a través de dos túneles de 3 carriles cada

uno, paralelo al periférico y que pasa por Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla, Naucalpan y Distrito Federal.

Para el caso de distribuidores, se tienen proyectados 19, principalmente en los límites del Distrito Federal y una vialidad norponiente a través de dos túneles de 3 carriles cada uno, paralelo al periférico y que pasa por Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla, Naucalpan y Distrito Federal.

Estos programas y acciones se encuentran estancados principalmente por falta de recursos, por lo que se requiere una mayor participación de los actores que confluyen en ellas: Gobierno Federal, del Estado de México, Municipios, Jefe de Gobierno y Organos Político Administrativos (delegaciones), estos últimos para el Distrito Federal.

Esta exposición por motivos no pretende catalogar todos los conflictos de la Zona Metropolitana del Valle de México, ya que son tantos como servicios públicos ofrece el Gobierno, pero es importante destacar que las dos partes de la metrópoli, que comparten la misma cuenca geográfica, forman un todo de elementos infraestructurales (vialidades regionales y metropolitanas, sistemas de conducción de energéticos, agua potable y drenaje de aguas usadas, medios de comunicación, etc.); de relaciones y flujos demográficos, económicos (capitales, mercancías, trabajadores, compradores y usuarios); sociales y culturales. Esta interconexión supera las divisiones político administrativas heredadas de la historia, cuya planeación y gestión pública fragmentaría por el gobierno federal, las tres entidades federativas y las delegaciones y municipios actúa en muchos casos como generador de problemas y no como instrumento de solución de ellos.

Por lo anterior, las políticas públicas y las acciones privadas, cotidianas o de mediano y largo plazo, sobre cada una de las partes, tienen efectos inmediatos o mediatos sobre la otra y sobre el conjunto metropolitano, independientemente de los límites político-administrativos. De allí la necesidad de que las autoridades tomen en cuenta, en forma concreta, los problemas desde una óptica no solo metropolitana también regional, toda vez que los impactos recíprocos de las políticas de los gobiernos, no solo inciden en la Zona Metropolitana del Valle de México, sino en toda la Región Centro del país. Como ejemplo podemos citar la elección del Aeropuerto Alterno de la Ciudad de México, cuya decisión afecta no solo al Distrito Federal y el Estado de México, también a la citada Región Centro y a todo el País.

Es conveniente señalar que el H. Congreso de la Unión, tiene facultad para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal; y leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. Como lo establecen las fracciones XXIII y XXIX del artículo 73 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior las materias de seguridad pública y ecología, se considera que se encuentran suficientemente regulados, no obstante lo anterior en cuanto a la coordinación

de las autoridades de los tres niveles de gobierno, las políticas, acciones, procedimientos, coordinación, etc. No siempre son los más idóneos.

El apartado G del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la facultad para que el Distrito Federal suscriba convenios con autoridades federales, estatales y/o municipales para la creación de Comisiones Metropolitanas, para la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en las materias 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, lo anterior de conformidad con la fracción VI del artículo 115 de la propia Norma Fundamental.

Es conveniente señalar que el artículo 115 en su fracción VI, establece facultades concurrentes del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, exclusivamente en materia de desarrollo urbano para el caso de áreas metropolitanas.

Aunado a lo anterior el artículo 12 de la Ley General de Asentamientos Humanos determina que la Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local.

Es decir la Norma Fundamental y una Ley Federal establecen la obligación de planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de las zonas conurbadas, del mismo modo establece que la Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local.

El vocablo "podrán" establece limitantes, ya que al interpretarlo los titulares de los estados consideran que es facultativo y no una obligación, por lo que no necesariamente establecen en sus programas de Desarrollo urbano Estatal o Municipal, los programas de ordenación de zonas conurbadas y/o la Planeación Regional.

Al considerar que la fracción VI del artículo 115 Constitucional y la Ley de General de Asentamientos Humanos, no contemplen otras materias distintas al desarrollo urbano o los asentamientos humanos, no se da la coordinación, concertación y consensos para atacar esta problemática de una forma coordinada por los tres niveles de Gobierno, incluyendo entre estos al Jefe de Gobierno y Delegados Políticos para el caso del Distrito Federal.

Aunado a lo anterior la cuestión política de las Zonas Metropolitanas acentúa la problemática, y como ejemplo podemos citar a la Zona Metropolitana del Valle de México, y que las autoridades que deben intervenir en su planeación, regulación, control y operación de las diversas materias o conflictos que inciden en la Megalópolis, basta

señalar que el Gobierno Federal, el Estado de México y el Distrito Federal, son gobernados por distintas fuerzas políticas (PAN, PRI y PRD), esto sin considerar las delegaciones y municipios conurbados cuyos titulares también son de diferentes partidos, lo que genera estancamientos de las soluciones, Programas y Proyectos, ocasionando que los conflictos y necesidades crezcan de una manera geométrica.

Como ya se manifestó la problemática de las zonas metropolitanas, no es exclusivo del Valle de México, todas las entidades lo padecen, (señalando de manera enunciativa más no limitativa Monterrey, Guadalajara, Puebla-Tlaxcala, Toluca-Lerma, Saltillo-Ramos Arizpe-Arteaga, Torreón-Gómez Palacio-Lerdo, Tampico-Madero-Altamira, Tijuana, León, Puerto Vallarta, Nuevo Laredo y Matamoros), y ya sea por la cuestión legal o política, no se atiende la solución de los conflictos que genera 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, por lo que este problema se debe valorar desde una óptica global y no particular, así como apartidista.

Los recursos son absolutamente escasos y lamentablemente la federación se ha retirado de la inversión pública en la Zona Metropolitana del Valle de México, es decir, sólo se cuenta con recursos locales para resolver los problemas en la zona, y estos lamentablemente no son suficientes y las carencias se vienen acumulando en términos de ausencia de inversión.

La planeación está rebasada, hay planeación, y buena planeación, pero lo que hay que modificar es el marco normativo, se requiere una base constitucional para incorporar esta dimensión complejísima que no se contempla ampliamente en la Norma Fundamental.

Es necesario retomar lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que señala que "con arreglo a los principios de solidaridad, subsidiaridad, resarcitoriedad, desarrollo regional y eficiencia, se transferirán del gobierno federal a las entidades federativas facultades, funciones, responsabilidades y recursos. Se ajustará el sistema de competencias para establecer con claridad qué corresponde hacer a las entidades federativas y municipios, para acercar el gobierno, a los ciudadanos, para democratizar la gestión pública, para mejorar los resultados y para ampliar la corresponsabilidad de los gobiernos"; otorgando recursos para la problemática metropolitana no solo la ZMVM, sino de todo el país.

Que la solución de los problemas metropolitanos, debe ser planeada, programada y llevada a cabo por los tres niveles de Gobierno que tengan injerencia en la zona metropolitana de que se trate, y para el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México, deben intervenir las autoridades de la Administración Pública Federal, el Gobierno del Estado de México, los Municipios, el Gobierno del Distrito Federal y los Titulares de los Órganos Político Administrativos de las Demarcaciones Territoriales (Jefes Delegacionales).

Considerando que los artículos 74 fracción IV y 122 apartado A fracción III, establece que es el Congreso el que determina el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como legislar en materia de deuda pública para el Distrito Federal, es necesario que el Congreso etiquete los recursos de la Federación para subprogramas metropolitanos en las materias

de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte y vialidad; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; y seguridad pública; del mismo modo al autorizar la Deuda Pública para el Distrito Federal sea solo para programas de transporte, Vialidad y Desarrollo Urbano de naturaleza estrictamente metropolitana.

Por lo expuesto, se somete a su consideración la presente iniciativa de Decreto, para que una vez dictaminada y en su caso aprobada, con fundamento en los artículos 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42 fracción VIII y 46 fracción I del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 10 fracción II y 17 fracción IV de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y 66 fracción I, 71 y 114 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se presente ante la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, como iniciativa de reforma a la fracción VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

PRIMERO.- *Se reforma la Fracción VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos.*

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio conforme a las bases siguientes:

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, establecerán un Subprograma Metropolitano, que contemple las materias de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte y vialidad; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; y seguridad pública; Subprograma que deberán ser contemplados en sus Programas y Leyes de Egresos.

SEGUNDO.- *Que al autorizar el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados etiquete los recursos de la Federación para subprogramas metropolitanos en las materias de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte y vialidad; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; y seguridad pública; y*

TERCERO.- *Que la Deuda Pública que se autorice para el Distrito Federal, contemple los programas ejecutivos de Transporte, Vialidad y Desarrollo Urbano de naturaleza metropolitana.*

TRANSITORIOS

ÚNICO.- *El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

Es cuanto, señor Presidente.

EL C. PRESIDENTE.- Túmese para su análisis y dictamen a la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias.

GLOSARIO.

AMBIENTE URBANO.- Está constituido por los elementos más importantes que influyen de modo directo en las condiciones de vida y de trabajo de la población de la ciudad, en particular cuando inciden en la salud, en el bienestar, la seguridad, la satisfacción estética y social de los individuos, etc. Así, el término comprende, en su acepción más amplia, tanto los aspectos socioeconómicos como los físicos y espaciales, incluyendo la idea que la población tiene de la realidad en que habita. González Salazar, Gloria, "Acerca de la calidad de vida", en Zona Metropolitana de la Ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político. DDF-IIE, UNAM, México, 1993.

ÁREA URBANA.- Se entiende como la ciudad central más el espacio construido, habitado, urbanizado y contiguo con usos de suelo no agrícola y que, partiendo de un núcleo central, se expande en todas direcciones hasta ser interrumpido en forma notoria por terrenos de uso no urbano como bosques, sembradíos o cuerpos de agua. Los contornos de este conglomerado humano y físico generalmente no coinciden con el límite político-administrativo de la ciudad de ahí que se le denomine con frecuencia "mancha urbana". Boris Graizbord y Héctor Salazar, "Expansión física de la Ciudad de México", en Atlas de la Ciudad de México, DDF-El Colegio de México, 1988.

ASENTAMIENTO HUMANO.- Es el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran. Artículo 2 fracción II de la LGAH.

AUTONOMÍA.- Estado o condición del pueblo que goza de entera independencia política. Condición del individuo que de nadie depende en ciertos conceptos. Potestad que dentro del estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para reunir intereses peculiares de su vida interior, mediante órganos de gobierno propios. Comunidad autónoma. Autoadministración, entendida por lo general, dentro de cierta situación de dependencia. Facultad de la población de cualquier territorio (región, provincia, departamento, municipalidad) de regir los intereses específicos de su vida

Interna, incluyendo los problemas de dirección de acuerdo con la constitución o los reglamentos en vigor. En términos políticos la palabra autonomía alude al ejercicio de autoridad delegada por una autoridad superior. A diferencia de Independencia, autonomía implica poder dependiente aunque con libertad de acción en áreas que al otorgarse la autonomía han quedado fijadas. Una situación típica de autonomía se encuentra en los municipios, éstos gozan de autonomía dentro del estado, el poder de que disponen es delegado del poder estatal. Los estados o provincias en una federación de estados gozan de autonomía, pero no de Independencia. Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo I, Mas Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997, p. 94.

AUTONOMÍA LOCAL.- Situación en que una institución de carácter local, como el municipio, está facultada para actuar en el ámbito de sus atribuciones sin consultar con el poder central, no necesidad de contar con la aprobación de éste en las esferas de acción que le corresponden en virtud de que goza de poder delegado. Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo I, Mas Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997, p. 94.

AUTORIDAD.- Potestad de tomar decisiones que encuentran obediencia por parte de aquéllos a quien va dirigida. La autoridad descansa sobre la voluntad del grupo sobre el cual se ejerce. La autoridad es más sólida en la medida en que el grupo sobre el cual se ejerce, está mejor dispuesto a cumplir con las decisiones de la autoridad. Potestad establecida por la constitución o ley fundamental de cada país para regirse y gobernarse promulgando leyes, ejecutándolas y administrando justicia. Facultad y derecho de conducir y hacerse obedecer dentro de ciertos límites preestablecidos. Dicho concepto tiene dos acepciones jurídicas, la primera equivale a poder, potestad o actividad que es susceptible de imponerse a algo. La segunda, referida al estado, es una organización jurídica y política de la sociedad humana, implica el poder con que éste está investido. Garante de eficacia y observancia del orden jurídico. Órgano de estado, integrante de su gobierno, que desempeña función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre. Bajo este aspecto, autoridad ya no implica "potestad", sino que se traduce en un órgano de estado, constituido por una persona o funcionario o por una entidad moral o cuerpo colegado, que despliega ciertos actos en ejercicio del poder del Imperio,

tal como se desprende de la concepción contenida en el artículo 41 constitucional. Las autoridades se caracterizan por contar con facultades de decisión y ejecución. Órgano de gobierno del estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción en una o varias situaciones concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas, que puedan presentarse dentro del estado, alteración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente bien por una decisión aisladamente considerada, por la ejecución de esta decisión, o bien por ambas conjunta o separadamente. Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo I, Mas Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997, p. 94.

CALIDAD DE VIDA.- Se relaciona con todas las esferas de la actividad social: la económica, la política y la sociocultural, en cada una de las cuales, y conjuntamente, deben darse las condiciones necesarias para una existencia humana digna y plena y para que la población pueda desarrollar todas sus potencialidades. En tal virtud, es un concepto complejo, pues por una parte se refiere al grado de satisfacción de las necesidades esenciales como alimentación, salud, vivienda, educación, niveles de ocupación productiva y de remuneración al trabajo, elementos que subyacen a los patrones de ingreso y de consumo individuales. Por otra, a la participación política, en cuanto a la posibilidad real de los diversos sectores de la población para disponer de espacios de expresión y hacer valer sus intereses en las decisiones públicas, otro aspecto es el ambiente social y físico y, finalmente, la gran variedad de necesidades socioculturales, psicológicas y estéticas que en escala individual, familiar o social van más allá de la mera satisfacción de necesidades básicas materiales. González Salazar, Gloria, "Acerca de la calidad de vida", en Zona Metropolitana de la Ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político. DDF-IIE, UNAM, México, 1993.

CENTRALIZAR.- Reunir varias cosas en un centro común. Hacer que varias cosas dependan de un poder central. Cuando se concentran las potestades públicas en uno o más órganos. Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo I, Mas Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997, p. 179.

CENTROS DE POBLACIÓN.- Son las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven en su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos. Artículo 2 fracción III de la LGAH.

CIUDAD REGIÓN.- Se utiliza el término Ciudad-Región para aludir a una formación de tipo megalopolitano y describir un ámbito territorial relativamente integrado entre sí y con la metrópolis que le sirve de núcleo, dentro de una amplia zona delimitada, en este caso por la Corona Regional de Ciudades. Este concepto señala la densidad e intensidad de sus flujos y relaciones territorializadas y no supone la continuidad física entre las distintas zonas metropolitanas que la conforman. Al contrario, la delimitación es útil en tanto que pone énfasis en la separación entre estas áreas, así como en el mantenimiento de sus condiciones relativas de autosuficiencia. Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003.

COMISIÓN.- Conjunto de personas encargadas por una corporación o autoridad para atender en algún asunto. También es la facultad de realizar o entender en algún negocio o encargo de otra o de otras personas. Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo I, Mas Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997, p. 213.

COMPETENCIA.- Atribución legítima a un juez o autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto. Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo I, Mas Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997, p. 222.

CONURBACION.- Consiste en el fenómeno de expansión de un área urbana que absorbe física y funcionalmente localidades relativamente próximas a ella. También se refiere a la unión de dos o más áreas urbanas pertenecientes a distintas jurisdicciones político-administrativas. Sánchez Almanza Adolfo, "Crecimiento y distribución territorial de la población en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en Zona Metropolitana de la Ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político. DDF-IIE,UNAM,

México, 1993. Por otro lado, la LGAH, determina que se trata de: "la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población". Artículo 2 fracción IV.

Se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social, según el artículo 18 de la LGAH.

CONVENIO.- Acuerdo de voluntades libremente expresadas entre entes capaces de obligarse, que produce las consecuencias jurídicas apetecidas. Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo I, Mas Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997, p. 261.

COOPERACIÓN.- Participación conjunta articulada de una gran cantidad de personas en un mismo proceso de trabajo o procesos vinculados entre sí. Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo I, Mas Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997, p. 262.

COORDINACIÓN.- Combinación, ordenamiento, arreglo, armonización. Acuerdo o concierto de movimientos, organizaciones, procesos o etapas entre personas o instituciones, establecimiento de determinadas relaciones entre ellas y movilización de sus esfuerzos para resolver tal o cual tarea común. Disponer de cosas en forma metódica. En la coordinación de facultades de quien realiza la acción están limitadas a poner en armonía las actividades objeto de su acción. La coordinación no implica dirección. Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo I, Mas Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997, p. 262.

COORDINACION INTER-GUBERNAMENTAL.- Es la sincronización y unificación de recursos, potestades, funciones y acciones, orientadas a proporcionar un servicio de mejor calidad a determinado sector de la población.

La coordinación es algo más que un postulado de gobierno, es un auténtico reclamo social que surge del irrefutable hecho de que la reproducción ampliada de la problemática en las

zonas conurbadas, rebasa la capacidad legal, financiera, administrativa y técnica de una sola Instancia de gobierno.

Las ventajas de la acción concurrente es que tiende a darle mayor racionalidad al proceso de programación y presupuestación de los recursos públicos destinados a tal propósito; evita la dispersión y duplicidad de funciones; el dispendio de recursos; hace más eficiente la inversión pública; amplía la cobertura de servicios y mejora su organización y prestación; y brinda la posibilidad de otorgar una atención prioritaria a las regiones con mayor rezago social. Gómez Collado, Roberto, "La Coordinación Intergubernamental en la Zona Metropolitana del Valle de México y el dilema de la gobernabilidad", en *Revista del IAJEM*, No. 16, octubre-diciembre, 1992, p. 28 y 29.

CONVIVENCIA.- Situación en que dos o más personas, grupos o ideas viven unos junto a otros, aun cuando son dispares e incluso opuestos entre sí. Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo I, Mas Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997, p. 262.

CORONA REGIONAL DE CIUDADES (CRC).- Comprende una parte significativa de la región central del país y se conforma por cinco zonas metropolitanas y siete núcleos urbanos aislados. Se identifican tres niveles de zonas metropolitanas según su grado de aglomeración. En el primero se encuentran las zonas metropolitanas más pobladas: Valle de México y Puebla-Tlaxcala; en el segundo, Cuernavaca y Toluca; y en el tercero, Pachuca. Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003.

DESARROLLO REGIONAL.- Es el proceso de crecimiento económico en un territorio determinado, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Artículo 2 fracción VII de la LGAH.

DESARROLLO URBANO.- Es el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Artículo 2 fracción VIII de la LGAH.

DESCENTRALIZACIÓN.- Se entiende como aquél momento en que en una actividad las normas que la regulan son promulgadas por autoridades que emanan del grupo al que le concierne. Por lo tanto, lo que caracteriza a un agrupamiento, cualquiera que sea su naturaleza, que está descentralizado, es su libertad, en cuanto a la actividad pretendida, con respecto del poder central. Esto se traduce en una disminución de las atribuciones del poder central y por un aumento de los poderes locales de organización y decisión. Vidal Perdomo, Jaime, *¿Descentralización? ¿Regionalización? ¿Federalismo?*, Universidad Externado de Colombia, 1981, p. 99.

DISTRITO FEDERAL.- Es aquel territorio que, dentro de un sistema federal, sirve de asiento para los poderes de la Unión, los que ejercen, con exclusión de cualquier autoridad estadual, las funciones propias al gobierno local de esta entidad. El orden jurídico que rige en la entidad es de carácter federal y, en consecuencia, carece de autonomía constitucional.

El Distrito Federal representa el territorio en el que se asientan los poderes federales y, por lo mismo, sólo ellos tienen jurisdicción sobre su territorio. En el Distrito Federal no existen órganos de gobierno locales, o si se quiere, los órganos locales de gobierno del distrito federal, son los propios órganos federales. En consecuencia, cuando existe el Distrito Federal, los órganos federales cumplen una doble función: son órganos para toda la Federación y son, al mismo tiempo, los órganos locales para el gobierno del Distrito Federal.

Para la administración política y administrativa interior, el Distrito Federal puede estar organizado en municipios, o bien contar con una administración central, competente para la totalidad del territorio distrital. En realidad, en nuestro país han existido estas dos modalidades. Osornio Corres, Francisco Javier, "Aspectos Jurídicos del Distrito Federal Mexicano", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXI, Núm. 62, mayo-agosto de 1988, p. 775.

EQUIPAMIENTO URBANO.- Es el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar las actividades económicas. Artículo 2 fracción X de la LGAH.

ESTADO.- Sociedad jurídicamente organizada con un territorio y un pueblo determinados. Permite y favorece la convivencia pacífica y la realización de la totalidad de los fines humanos. Maurice Hauriou lo define como "el régimen que adopta una nación mediante una centralización jurídica y política que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de la *res pública* como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común" (elemento finalista: bien común); para Heller, "es una estructura de dominio duraderamente renovada a través de un obrar común actualizado representativamente que ordena en última instancia los actos sociales sobre determinado territorio" (poder monopolizado territorialmente); para Kelsen "es la totalidad del orden jurídico en cuanto constituye un sistema, o sea, una unidad cuyas partes son interdependientes, que descansa en una norma hipotética fundamental" (unidad autónoma de un orden jurídico); para Jellinek "es una corporación territorial dotada de un poder de mando originario" debiendo entenderse por corporación, la síntesis jurídica que expresa las relaciones jurídicas de la unidad de asociación y considerando la corporación como sujeto de derecho; para Sánchez Agesta "es una comunidad organizada en un territorio definido mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad (significación ética e histórica). Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo I, Mas Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997, p. 436.

ESTADO FEDERADO.- Cada una de las fracciones territoriales en que está dividido el territorio nacional y que goza de autonomía. Por la confusión que su designación crea sería más correcto que se llamaran provincias. Sociedad territorial jurídicamente organizada con poder soberano que persigue el bienestar común de los asociados. Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo I, Mas Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997, p. 437.

FEDERACIÓN.- Forma o sistema de organización política, integrada por estados libres o autónomos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una asociación llamada federal regida por una ley fundamental a la que deben de someterse todas las entidades o estados. Asociación, alianza, unión de organizaciones en el plano nacional o internacional cuya actividad se rige según normas acordadas en común. Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo II, Mas Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997, p. 7.

FEDERACIÓN DE ESTADOS.- Forma de derecho político, no es la unión de estados de derecho Internacional, sino nacional. Es un estado complejo. Es un conjunto de unidades territoriales llamadas estados o provincias que gozan de cierta autonomía pero no de soberanía. La soberanía está compartida por todas las fracciones en conjunto, pero ninguna de ellas es soberana por sí misma. Todas dependen de un poder superior que es el poder central, llamado Estado Federal o Poder Federal. También por encima de todas hay una constitución federal, que ocupa en el ordenamiento jurídico nacional el punto de donde irradian todas las demás normas jurídicas tanto nacionales como locales. Todas las provincias o estados son iguales entre sí y ninguna tiene supremacía sobre las demás. No pueden separarse por su propia voluntad de la federación, ni están facultadas para celebrar tratados internacionales con otros estados soberanos. La primera federación de estados que se estableció en el mundo fue la de los Estados Unidos de Norteamérica, según Constitución de 1787. Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo II, Mas Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997, p. 11.

GOBERNABILIDAD.- Conjunto constituido por las Instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las técnicas que permiten ejercer esa forma tan específica como compleja de poder que tiene como objetivo principal la población, por forma suprema de saber la economía política y por Instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad. Foucault, Michel, "El arte de gobernar", en el Suplemento Político de El Nacional, No. 27, México, 7 de noviembre de 1984, p. 15.

INFRAESTRUCTURA URBANA.- Son los sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios en los centros de población. Artículo 2 fracción XII de la LGAH.

INSTITUCIÓN.- Entidad creada o establecida por voluntad humana, cuya existencia está reconocida de hecho o de derecho, o por ambos. Cada una de las organizaciones fundamentales de un estado, nación o sociedad. La Institución puede tener cualquier origen, ya sea social, cultural, política, etcétera; pero desde el momento en que está regida por las normas jurídicas adquiere carácter de institución jurídica. Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo II; Mas Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997, p. 122.

INTEGRACIÓN.- Condición en que varias partes forman un todo, o bien, que un todo que estaba incompleto se completa ahora con las partes que le faltaban. El término Integración sugiere que se produce en una mezcla en que desaparecen las diferencias originales y que conduce a la unidad. Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo II, Mas Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997, p. 133.

JURISDICCIÓN.- Competencia de los organismos judiciales para juzgar y aplicar las leyes. Grupo de asuntos que determinado juez tiene derecho a analizar y resolver. Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo II, Mas Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997, p. 165.

MEGALOPÓLIS CENTRO DE MEXICO (MCM).- Comprende los municipios Integrados a las zonas metropolitanas de las capitales de los estados limítrofes al Valle de México (Toluca, Pachuca, Puebla-Tlaxcala y Cuernavaca), más la totalidad de los municipios que mantienen una relación funcional estrecha con la Zona Metropolitana del Valle de México y los que se ubican entre las zonas metropolitanas que integran la corona regional de ciudades y entre éstas y la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), además de las Delegaciones del Distrito Federal. Según el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM), incluye un total de 265 municipios: 99 del Estado de México, 31 de Morelos, 36 de Puebla, 52 de Tlaxcala, 31 de Hidalgo, y las 16 delegaciones del Distrito Federal. Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003.

MEGAPOLIZACION.- Es un proceso de unión territorial de zonas metropolitanas en expansión física y demográfica. Los sistemas urbanos megalopolitanos constituyen espacios cuya organización funcional es predominantemente polinuclear, que pueden no mostrar una continuidad física de su área construida, ni una determinada densidad de población, pero generalmente incluyen una población de varios millones de habitantes. Graizbord, op. cit., y Gustavo Garza "El carácter metropolitano de la urbanización en México, 1900-1988", ponencia presentada en el Primer Seminario de Teoría y Práctica del Desarrollo Regional y la Regionalización Socioeconómica, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1989.

MEJORAMIENTO.- Es la acción tendiente a reordenar o renovar las zonas de un centro de población de incipiente desarrollo o deterioradas física o funcionalmente. Artículo 2 fracción XIII de la LGAH.

METRÓPOLI.- Estado del cual dependen las colonias en sentido económico-político, también se aplica al país que ejerce o practica el imperialismo con relación a los países sobre los cuales lo ejerce. También se aplica a la capital de un estado, a una gran ciudad o a una gran urbe. Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo II, Mas Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997, p. 256.

MUNICIPIO.- También llamado municipalidad, es jurídicamente una persona de derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado que administra sus propios y determinados intereses y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior: el estado nacional o el estado provincial. La facultad de gestionar intereses propios que en lo administrativo constituye el concepto de autarquía. Significa en lo político, cuando esos intereses son de orden local, la libertad de gestión municipal, pero ésta debe ceder ante la unidad política del estado que es la mayor entidad política y administrativa, pues comprende a toda la colectividad social a todas las entidades locales y, en consecuencia, implica la realización de los intereses generales. De aquí la necesaria dependencia mediata o inmediata (dependiendo de la constitución) que hace posible la igualdad, porque el régimen de los fueros (ley, en sentido lato, de orden local o propio) así como la subordinación a un poder significa el imperio de una ley común.

Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo II, Mas Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997, p. 286.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.- Es el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional. Artículo 2 fracción XIV de la LGAH.

PLANEACION METROPOLITANA.- Proceso técnico y político de definición y concertación entre los diferentes agentes políticos y sociales, en torno al tipo de ciudad deseable, señalando las acciones que habrán de implementarse para hacerla factible.

La planeación metropolitana es indispensable en función de que la tradicional planeación urbana ha sido rebasada por un acelerado proceso de urbanización en las grandes metrópolis que hoy demandan soluciones integrales, democráticas, participativas y coordinadas. Se requiere contar con un esquema de planeación integral que norme las acciones de desarrollo urbano en toda el área metropolitana y optimice la disponibilidad de recursos financieros.

No se puede considerar a la metrópoli como una suma de municipios y delegaciones autónomas, sino estrechamente relacionadas, es por ello que la planeación y gestión metropolitana va más allá de las singularidades y necesidades particulares de cada instancia de gobierno, sin que esto signifique, de ningún modo transgredir su soberanía o ámbito jurisdiccional. Gómez Collado, Roberto, "La Coordinación Intergubernamental en la Zona Metropolitana del Valle de México y el dilema de la gobernabilidad", en *Revista del IAPEM*, No. 16, octubre-diciembre, 1992, p. 27.

POLITICAS DE CARÁCTER LOCAL-METROPOLITANO.- Son las de carácter municipal, estatal o institucional federal que han tendido a desincentivar el crecimiento de la Ciudad de México. En su mayoría no están fundamentadas en algún plan o programa específico, sino que son acuerdos, medidas o acciones derivadas del discurso político de los representantes del Estado, quienes, basados en la justificación ideológica de la Ley General de Asentamientos Humanos y de los planes derivados de ella, responsabilizan a la

población y a los empresarios, comerciantes y prestadores de servicios establecidos en la Ciudad de México, de los graves problemas socioeconómicos nacionales. Bustamante Lemus, Carlos, "Crecimiento metropolitano y políticas urbanas" en Zona Metropolitana de la Ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político. DDF-IE, UNAM, México, 1993, p. 134.

SERVICIOS URBANOS.- Son las actividades operativas públicas prestadas directamente por la autoridad competente o concesionadas para satisfacer las necesidades colectivas en los centros de población. Artículo 2 fracción XVIII de la LGAH.

SOBERANÍA.- Poder supremo tanto interno como externo con la autoridad para tomar decisiones legales y el poder físico (coercitividad) para hacerlos cumplir. Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo II, Mas Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997, p. 437.

URBANISMO.- Arte de construir las ciudades a base de asegurar a los habitantes viviendas adecuadas; de organizar los centros de trabajo de manera que éste recupere su carácter de actividad humana natural, prever las instalaciones necesarias para la buena utilización de las horas libres; y crear una red de circulación que ponga útilmente en comunicación los lugares de vivienda, de trabajo o de recreo. Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo III, Mas Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997, p. 291.

ZONA.- Liso o faja. Extensión considerable de terreno que tiene forma de banda o franja. Por extensión, cualquier parte de terreno o de superficie encuadrada entre ciertos límites. Extensión considerable de terreno cuyos límites están determinados por razones administrativas, políticas, etcétera. Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo III, Mas Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997, p. 341.

ZONA DE INFLUENCIA.- Es el ámbito geográfico dentro del cual una potencia ejerce su poder hegemónico. Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo III, Mas Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997, p. 342.

ZONA METROPOLITANA.- Es la extensión territorial que incluye a la ciudad central y las unidades político-administrativas completas y contiguas a ésta, así como a otras unidades con características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, que mantienen una interrelación socioeconómica directa, diaria e intensa con la ciudad central. Sánchez Almanza Adolfo, "Crecimiento y distribución territorial de la población en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en Zona Metropolitana de la Ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político. DDF-IIE, UNAM, México, 1993.

Para efectos de la Ley General de Asentamientos Humanos, se trata del espacio territorial de influencia dominante de un centro de población. Artículo 2 fracción XX.

ZONIFICACIÓN.- Es la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo. Artículo 2 fracción XXI de la LGAH.

BIBLIOGRAFIA.

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Primer curso, 15ª Edición Actualizada, Editorial Porrúa, México, 2000.
- Aguirre Vizzuet, Javier, *Distrito Federal: Organización Jurídica y Política*. Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1989.
- Andrade Sánchez, Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*. Segunda Edición, Editorial Harla, México, 1990.
- Arteaga Nava, Elsur, *Tratado de Derecho Constitucional*. Editorial Oxford University Press, México, 2002.
- Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Departamento del Distrito Federal y Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, *Expansión de la mancha urbana*. Editorial Antártica, S.A. de C.V., México, 1990.
- Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Departamento del Distrito Federal y Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, *Democracia y desarrollo urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Editorial Antártica, S.A. de C.V., México, 1990.
- Barrero Rodríguez, María Concepción, *Las Areas Metropolitanas*. Instituto García Omedo, Universidad de Sevilla, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1993.
- Bolívar E. Augusto, Coulomb, René y Muñoz, Carmen. Coords., *Metropoli, Globalidad y Modernización. Programa Reencuentro de 2 Ciudades. México-Santiago de Chile*. UAM-Azcapotzalco, México, 1993.
- Bracco, Sergio, *Los sistemas metropolitanos de las nuevas ciudades*. Colección de Urbanismo, Editorial Oikos-Tau, Barcelona, 1988.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel en colaboración con Belli, Mirela y Benner, Chris *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la Información*. United Nations for Human Settlements (Habitat). Edición española. Editorial Taurus. Pensamiento, 1997. Primera edición en México, 2000.
- Burdeau, Georges, *Tratado de ciencia política*. Tomo I, Volumen III. El poder, UNAM, México, 1984.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*. 14ª Edición Actualizada. Editorial Porrúa, México, 2001.
- Cabrero Mendoza, Enrique, Coordinador, *Los dilemas de la modernización municipal*. Primera reimpresión, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

- Cárdenas, Nicolás, *La reconstrucción del Estado mexicano. Los años sonorenses (1920-1935)*. México, UAM, 1992.
- Carranco Zúñiga, Joel, *Régimen Jurídico del Distrito Federal*. Editorial Porrúa, México, 2000.
- Cisneros Sosa, Armando, *La ciudad que construímos*. Registro de la expansión de la Ciudad de México (1920-1976). UAM-Iztapalapa, México, 1993.
- Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la H. Cámara de Diputados, *Reforma Constitucional en Materia del Distrito Federal*. Editorial Porrúa, México, 2003.
- Contreras Bustamante, Raúl, *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa*. Historia y Perspectiva. Editorial Porrúa, México, 2001.
- Delgado, Javier y Villarreal, Diana R., *Cambios Territoriales en México: Exploraciones recientes*. UAM-Xochimilco, México, 1991.
- Departamento del Distrito Federal, *Enciclopedia de México, Imagen de la Gran Capital*. Departamento del Distrito Federal, México, 1985.
- Faya Viesca, Jacinto, *Administración Pública Federal*. Segunda Edición Actualizada. Editorial Porrúa, México, 1983.
- Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
- Gobierno del Distrito Federal, *La ciudad y sus gobernantes*, El Municipal Editores, S.C., México, 2000.
- González Oropeza, Manuel, *La Constitución del Distrito Federal*. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2000.
- González Uribe, Héctor, *Teoría Política*. Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 1992.
- González Salazar, Gloria, *El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación*. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 1990.
- Graus, Eros Roberto, *Aspectos jurídicos do planejamento metropolitano*. N.n., Sao Paulo, 1972.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Guillén López, Tonatliuh, Coordinadores, *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*. Memorias del seminario en el CIDE, 1999, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- Herrera Z., Tarsicio y Pimentel A., Julio, *Etimología Grecolatina del Español*. 24ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1997.

- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo II, Editorial Porrúa-UNAM, México, 1987.
- Jones, Emrys, *Metrópolis. Las grandes ciudades del mundo*. Alianza Editorial, Madrid. 1990. Título original: *Metropolis. The World's great cities*. Oxford University Press. Tr. Juan García Morán Escobedo.
- Lozada, Javier, Coordinador, *La Ciudad. Sus gobernantes*. El Municipal Editores, S.C., México, 2000.
- Madrazo Pintado, Roberto, *Donde empieza el pavimento*. Momentum Ediciones, S.A. de C.V., México, 1987.
- Ochoa Campos, Moises, *La Reforma Municipal*. 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1985.
- Ostrom, Vincent et al., *Il governo locale negli Stati Uniti*. Milano, Edizione Comunità, 1984.
- Paoli Bolio, Francisco, *Participación y Democracia en la Ciudad de México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 1ª Edición, UNAM-Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V., México, 1997
- Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004.
- Rébora Togno, Alberto, *¿Hacia un nuevo paradigma de a planeación de los asentamientos humanos? Políticas e Instrumentos de suelo para un desarrollo urbano sostenible. El caso de la región oriente en el Valle de México*. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Gobierno de la Ciudad de México, El Colegio Mexiquense, A.C., Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 2000.
- Rodríguez Kuri, Ariel, *La experiencia olvidada. El Ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*. El Colegio de México-UAM-Azcapotzalco, México, 1996.
- Rosique Cañas, José Antonio, *Centralismo y desconcentración en el desarrollo urbano en México: retrospectiva y prospectiva al siglo XXI*. Universidad Autónoma Metropolitana, 1999.
- Salazar Cruz, Clara Eugenia, *Espacio y vida cotidiana en la ciudad de México*. El Colegio de México. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, 1999.
- Serna de la Garza, José María, *Federalismo y Regionalismo*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.
- Serrano Salazar, Oziel, *La reforma política del Distrito Federal*. Centro de Asesoría Multidisciplinaria, S.C. y Plaza y Valdés, S.A. de C.V., México, 2001.

- Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional*. Trigésima Edición. Editorial Porrúa, México, 1996.
- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1999*. 22ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1999.
- Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, *La Constitución del Distrito Federal*. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2000.
- Universidad Externado de Colombia, *Estatutos Jurídicos de las Capitales y Areas Metropolitanas*. Universidad Externado de Colombia, Colombia, 1991.
- Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo*. Editorial Porrúa, México, 1995.
- Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Municipal*, Editorial Porrúa, México, 2003.
- Valencia Carmona, Salvador, *Manual de Derecho Constitucional General y Comparado*. Estudios Jurídicos y Políticos, Universidad Veracruzana, México, 1991.
- Vandelli, Luciano, *Potestà Locali*. Bologna, Il Mulino editore, 1990.
- Villar Calvo, Alberto J., *La Impotencia municipal en el ordenamiento urbano. Herencia del Centralismo y la Subordinación. Caso de estudio: Estado de México*. Facultad de Planeación Urbana y Regional (FAPUR), UAEM y Plaza y Valdés, S.A. de C.V., México, 1998.

HEMEROGRAFIA.

- Agullera, Gómez, Manuel, "Nuevos enfoques al problema de la crisis", ponencia en el Cuarto Seminario de Economía Urbana. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1990.
- Aguirre Cárdenas, Blanca Alicia, "Mecanismos de coordinación y concentración metropolitana", *Revista de la Administración Pública. Gobierno y Administración Metropolitana*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), Número 83, México, 1992.
- Allende Landa, J. "Áreas metropolitanas. Contenido, crisis y nuevos enfoques", *Revista Vasca de Administración Pública*, Número 15, España, 1986.
- Arteaga Nava, Elsur, "Un nuevo marco constitucional para el Distrito Federal", *Alegatos 7*, Órgano de difusión del Departamento de Derecho. División de Ciencias Sociales y Humanidades, SEP-UAM-Azcapotzalco, México, 1987.
- Azuela de la Cueva, Antonio, "Expansión urbana y transformación de las Instituciones Políticas", *Democracia y Desarrollo Urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Tomo I. Expansión de la mancha urbana. I ARDF-DDF-UAM-XOCH, México, 1990.
- Balboni, Enzo, "Confronti Internazionali: a propósito delle aree metropolitane nei sistemi germanici e anglosassoni", en *Regioni e governo locale*, Bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna, Maglioli editore, anno XI, Bologna, gennaio-aprile-1/2, 1990.
- Banobras, *Programa buena vivienda*, Número 7, Conjunto Habitacional Valle de Aragón, México, 1975.
- Barbera, Augusto y Vitali, Walter, "Prospettive per le aree metropolitane. Riflessioni a propósito dell'area bolognese", en *Regione e governo locale*. Bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna, Maglioli editore, anno XI, Bologna, gennaio-aprile-1/2, 1990.
- Barbosa Prieto, Arturo, "Implicaciones del proceso de metropolización de la Ciudad de México en la región centro del país", *Revista de la Administración Pública. Gobierno y Administración Metropolitana*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), Número 83, México, 1992.
- Bassols Batalla, Ángel, "Bosquejo histórico-geográfico del desarrollo de la red de vías férreas en México", *Investigación Económica*, Número 80, México, 1960.
- Bassols Batalla, Ángel, "Introducción y marco de referencia", *Zona Metropolitana de la Ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político*. DDF-IEE, UNAM, México, 1993.

- Berry, B. J. L, "City size distribution and economic development", *Economic Development and Cultural Change*. Number 9, USA, 1961.
- Bustamante Lemus, Carlos, "Crecimiento metropolitano y políticas urbanas 1970-1992", *Zona Metropolitana de la Ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político*. DDF-IIE, UNAM, México, 1993.
- Camacho Solís, Manuel. "Comparecencia como Jefe del Departamento del Distrito Federal ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal", México, 21 de abril de 1992.
- Camelli, Marco, "Apunti per un governo metropolitano ragionando su Bologna e dintorni", en *Regione e governo locale*. Bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna, anno XI, Maglioli editore, Bologna, gennaio-aprile-1/2, 1990.
- Campa Cifrian, Roberto, "El Distrito Federal en las modificaciones constitucionales. Retrospectiva sociopolítica y jurídica sobre la Ciudad de México: 1824-1997", *Iuris Tantum*, Revista de la Facultad de Derecho, Año XII, Número 8, Universidad Anahuac, México, Primavera-Verano de 1997.
- Castillo A., César R., "Áreas metropolitanas en Colombia" en *Estatutos Jurídicos de las Capitales y Áreas Metropolitanas*. Universidad Externado de Colombia, Colombia, 1991.
- Castillo Costa, Miguel, "Democracia y desarrollo urbano-regional en la zona metropolitana y la región centro", *Democracia y desarrollo urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Tomo I. Expansión de la mancha urbana, ARDF-DDF-UAM-X, México, 1990.
- Cervantes Sánchez, Enrique, "La Zona Metropolitana de la Ciudad de México", *Cuadernos de Urbanismo*, Número 1, México, primer semestre de 1990.
- Cervantes Sánchez, Enrique, "Una visión a futuro de la ZMCM" *Democracia y Desarrollo Urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Tomo I. Expansión de la mancha urbana, I ARDF-DDF-UAM-XOCH, México, 1990.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), "Tendencias recientes de la movilidad territorial en algunas zonas metropolitanas de México", 1998, consultable en www.conapo.gob.mx
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), "Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010", 1995, consultable en www.conapo.gob.mx.
- Coulumb Bose, René, "Políticas urbanas en la ciudad central del área metropolitana de la Ciudad de México (1958-1983)", *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, año 4, Número 9, UAM-Iztapalapa, México, junio-diciembre de 1983.

- Covarrubias Gaytán, Francisco, "Orientación para el desarrollo urbano y rural, servicios en ciudades medias, protección ecológica y medio ambiente", *Memoria de la 1ª Reunión Nacional de Ciudades Medias y Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, DDF-CEDEMUN-SEGOB, México, febrero 26 y 27 de 1987.
- Cruz Jiménez, Rosalba, "Los servicios públicos en la Ciudad de México", *Problemas emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Moises Castillo García y Sergio Reyes Luján, Coordinadores, UNAM-Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C., México, 1997.
- Cruz Zárate, Dolores, "La Ciudad de México. La búsqueda de una integración metropolitana" *Revista de la Administración Pública. Gobierno y Administración Metropolitana*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), Número 83, México, 1992.
- Chías Becerril, Luis, "Las externalidades como problema emergente del Sistema de Transporte Metropolitano", *Problemas emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Moises Castillo García y Sergio Reyes Luján, Coordinadores, UNAM-Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C., México, 1997.
- Delgado Javier, "De los anillos a la segregación. La Ciudad de México 1950-1987", *Estudios Demográficos y urbanos*, Volumen 5, Número 2, El Colegio de México, México, 1998.
- Departamento del Distrito Federal, *Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México*. Debates Legislativos 1928, Departamento del Distrito Federal, México, 1992.
- Departamento del Distrito Federal, *Revista de Administración Pública*, INAP, Números 61-62, México, enero-junio de 1985.
- Esquivel Hernández, María Teresa, "Cambios recientes en la dinámica demográfica de la Ciudad de México", Augusto Bolívar E., René Coulomb y Carmen Muñoz. Coords., *"Metropoli, Globalidad y Modernización" Programa Reencuentro de 2 Ciudades. México-Santiago de Chile*, UAM-Azcapotzalco, México, 1993.
- Faya Viesca, Jacinto, "Conurbación Municipal", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Números 26, 27 y 28 (El municipio como factor de desarrollo nacional equilibrado), INAP, México, 1987.
- Florez Vélez, Omar, "Áreas metropolitanas", en *Estatutos Jurídicos de las Capitales y Áreas Metropolitanas*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 1991.
- Garza, Gustavo, "Evolución de la Ciudad de México en el siglo XX", El Colegio de México, Mimeo.

- Garza, Gustavo, "Dimensión macroeconómica de las metrópolis en México", *Normatividad Urbanística en las principales metrópolis de México*. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, 1998.
- Garza, Gustavo, "Globalización económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, Volumen 14, Número 2, México, mayo-agosto de 1999.
- Gómez Collado, Roberto, "La Coordinación Intergubernamental en la Zona Metropolitana del Valle de México y el dilema de la gobernabilidad", *Revista del IAPEM*, Número 16, México, octubre-diciembre de 1992.
- Gómez Gómez, Alfonso, "El área metropolitana de Bucaramanga", *Estatutos Jurídicos de las Capitales y Áreas Metropolitanas*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 1991.
- González Salazar, Gloria, "Acerca de la calidad de vida", en *Zona Metropolitana de la Ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político*. DDF-IE, UNAM, México, 1993.
- Graizboard, B., "Sistema Urbano, Demografía y Planeación" en *Revista Ciudades*, Número 12, México, 1992.
- Guillén López, Tonatiuh, "La reforma del 115 constitucional. El gobierno municipal, federalismo y relaciones intergubernamentales" en *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*. Memorias del seminario en el CIDE. Juan Pablo Guerrero Amparán y Tonatiuh Guillén López. Coordinadores. CIDE México y Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), *Revista de Administración Pública*, Números 61-62, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1985.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), "Convenio que celebran el Gobernador del Estado Constitucional del Estado de Nuevo León y los Presidentes Municipales de los Ayuntamientos del Área Metropolitana de Monterrey", en *Revista Hacienda Municipal*, Número 50, Año 15, México, marzo de 1995.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso X, "La expansión de la Ciudad de México: de la metrópolis a la megalópolis", en *Revista del IAPEM*, Número 15, México, julio-septiembre de 1992.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad, "La asociación municipal como factor de desarrollo regional", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, No. 26, 27 y 28 (El municipio como factor de desarrollo nacional equilibrado), INAP, México, 1987.
- Legorreta, Jorge, "Expansión Urbana, mercado del suelo y estructura de poder en la Ciudad de México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año

XXXVI, Nueva Epoca, Número 145 Las Ciudades de México, México, julio-septiembre de 1991.

- MacGregor Campuzano, Javier, "Elecciones municipales en el Distrito Federal, 1918-1928. Marco Institucional y proceso en la renovación de los ayuntamientos" en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Año 2, Números 5-6, México, julio-diciembre de 1998.
- Macouzet, Agustín, "La reforma política del Distrito Federal: límites y posibilidades", *Revista del Senado de la República*, Volumen 4, Número 10, LVII Legislatura, México, enero-marzo de 1998.
- Madrazo, Jorge, "Distrito Federal", *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo II, Editorial Porrúa, UNAM, México, 1987.
- Martínez García, Gerónimo, "Tendencias demográficas y migratorias", en *Memoria de la 1ª Reunión Nacional de Ciudades Medias y Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, DDF-CEDEMUN-SEGOB, México, febrero 26 y 27 de 1987.
- Martínez-Chavarría, Sergio, "Los Servicios públicos en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en *Problemas emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Moises Castillo García y Sergio Reyes Luján, Coordinadores, UNAM-Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C., México, 1997.
- Meyer, Lorenzo, "Sistema de gobierno de evolución política hasta 1940", en *Atlas de la Ciudad de México*, El Colegio de México y el Departamento del Distrito Federal, México, 1987.
- Milton Santos "Comentarios a las ponencias sobre economía de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", CONAPO *Taller de Discusión sobre la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Situación actual y perspectivas demográficas y urbanas*, México, 1992.
- Moctezuma Barragán, Pedro, "¿Qué hacer con la megalópolis? Participación social en el Valle de México", *Zona Metropolitana de la Ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político*. DDF-III-UNAM, México, 1993.
- Morales Moreno, Jorge, "Discurso, urbanismo y ciudades: de la ciudad de la razón a la Ciudad de México", *Sociología*, 3 (6), México, primavera de 1988.
- Morales, María Dolores, "El desarrollo urbano de la Ciudad de México en el siglo XIX", *Historia del Arte Mexicano*, SEP-INBA-Salvat, México, 1982.
- Morelli, Sandra, "Algunas consideraciones en materia de áreas metropolitanas" en *Estatutos Jurídicos de las Capitales y Áreas Metropolitanas*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 1991.

- Moreno Toscano, Alejandra (Coord.), "La expansión de la Ciudad de México en el siglo XIX: el caso de los fraccionamientos", *Ciudad de México, ensayo de construcción de una historia*. SEP-INAH, México, 1978.
- Negrete María Eugenia y Héctor Salazar, "Dinámica de crecimiento de la población de la Ciudad de México (1900-1980)", *Atlas de la Ciudad de México*, El Colegio de México y El Departamento del Distrito Federal, México, 1988.
- Ortega Lomelín, Roberto y Keosseylan, Sussy. "La reforma territorial Inglesa", *Federalismo y Desarrollo*, Número 52, Año 9, Banobras, México, noviembre-diciembre de 1995.
- Osorio Corres, Francisco Javier, "Aspectos jurídicos del Distrito Federal Mexicano", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Nueva Serie, Año XXI, Número 62, México, mayo-agosto de 1988.
- Pascoe Rippey, Andrés, "Historia y transformaciones de las delegaciones políticas del Distrito Federal", *Revista del Senado de la República*, Volumen 4, Número 10, LVII Legislatura, México, enero-marzo de 1998.
- Peña Torres, Eulalia, "El crecimiento desordenado de la Ciudad de México", en *Zona Metropolitana de la Ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político*. DDF-IE, UNAM, México, 1993.
- Pérez Franco, Rafael Aminadab, "Municipios en el Distrito Federal: un paso fundamental", *Bien Común y Gobierno*, Fundación Rafael Preciado Hernández, Año 4, Número 48, México, noviembre de 1998.
- Pérez López, Miguel, "El Derecho Local en el Distrito Federal en el nuevo artículo 122 Constitucional", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Número 2, Instituto de la Judicatura Federal, México, junio de 1998.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, "Zona Metropolitana de la Ciudad de México y los Estados de la Región del Centro", *Revista del IAPEM*, Número 14 Perspectivas de la Administración Pública del Estado de México, México, abril-junio de 1992.
- Pradilla Cobos, Emilio, "Zona Metropolitana del Valle de México: avances y límites de la coordinación metropolitana", *L'Ordinaire Latino-Americain*, Número 185, Toulouse, Francia, juillet-septembre 2001.
- Pruneda Padilla, Ramón, "Las comunicaciones y los transportes en el desarrollo del país", en *Memoria de la 1ª Reunión Nacional de Ciudades Medias y Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, DDF-CEDEMUN-SEGOB, México, febrero 26 y 27 de 1987.
- Restrepo, Iván, "¿Hasta dónde? Plan de Desarrollo Urbano del D.F.", *Uno más uno*, México, 12 de marzo de 1980, p. 19.

- Robles-Arenas Migoni, Jorge, "Evolución Constitucional del Distrito Federal (1824-1996)", *Asamblea*, Número 11, Segunda Época, Volumen I, México, agosto de 1998.
- Rodríguez Cota, José Manuel, "Gobierno y sociedad. Las relaciones adecuadas en la conurbación de la Ciudad de México", *Revista de la Administración Pública. Gobierno y Administración Metropolitana*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), Número 83, México, 1992.
- Rodríguez Kuri, Ariel, "Ciudad de México: algunos rasgos históricos del modelo institucional", *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Año 2, Números 5-6, México, julio-diciembre de 1998.
- Rodríguez Kuri, Ariel, "Política e Institucionalidad. El ayuntamiento de México y la evolución del conflicto jurisdiccional, 1808-1850", Regina Hernández F. Comp. *La Ciudad de México en la primera parte del Siglo XIX*, Volumen 2, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 1994.
- Rodríguez Lozano, Amador, "Distrito Federal mexicano: un gobierno, una ciudad del tercer milenio", *Estatutos Jurídicos de las Capitales y Áreas Metropolitanas*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 1991.
- Roque Álvarez Artemio, "Análisis y propuestas de Coordinación Metropolitana para la Ciudad de México", en *Revista de la Administración Pública. Gobierno y Administración Metropolitana*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), Número 83, México, 1992.
- Roque Álvarez, Artemio, "Estrategias para la planeación integral en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", *Vínculo Jurídico. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas*. Número 16, México, octubre-diciembre de 1993.
- Roque Álvarez, Artemio, "Democratización parcial en el Distrito Federal y Coordinación Metropolitana Insuficiente", *Alegatos*, Números 25-26, México, septiembre-diciembre de 1993 y enero-abril de 1994.
- Roque Álvarez, Artemio, "Opciones de Coordinación en la Zona Metropolitana de Guadalajara", *Vínculo Jurídico, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zacatecas*, Número 23, México, julio-septiembre de 1995.
- San Juan Victoria, Carlos, "Hacia un gobierno pleno y democrático: opción del Distrito Federal a fin de siglo", *Revista del Senado de la República*, Volumen 4, Número 10, LVII Legislatura, México, enero-marzo, de 1998.
- Sánchez Almaza, Adolfo, "Crecimiento y distribución territorial de la población de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en *Zona Metropolitana de la Ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político*. DDF-IIIE-UNAM, México, 1993.

- Santofimio, Jaime Orlando, "Aspectos jurídicos de la planeación y los servicios de las áreas metropolitanas colombianas", *Estatutos Jurídicos de las Capitales y Áreas Metropolitanas*. Universidad Externado de Colombia, Colombia, 1991.
- Siller, David y González, Héctor A., "El Plan del D.F. no incluye Instrumentos que contribuyan a disminuir el desempleo: Luis Unikel V. y último", *Uno más uno*, México, 14 de marzo de 1980, p. 22.
- Soto Flores, Armando, "Origen, Naturaleza Jurídica y Gobierno del Distrito Federal", *Lex Difusión y Análisis*, Año II, Número 8, México, Febrero de 1996.
- Tenorio Tagle, Fernando, "La Racionalidad de la ciudad: de México-Tenochtitlán al Distrito Federal", *Revista Jurídica Jalisciense*, Año 6, Número 3, septiembre-diciembre, México, 1996.
- Torroella Labrada, Fernando, "Administración del desarrollo urbano de la Ciudad de México", *Memoria de la 1ª Reunión Nacional de Ciudades Medias y Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, DDF-CEDEMUN-SEGOB, México, febrero 26 y 27 de 1987.
- Valadés, Diego, "El Régimen del Distrito Federal", *Estatutos Jurídicos de las Capitales y Áreas Metropolitanas*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 1991.
- Varley, Anne, "La Zona Urbano Ejidal y la Urbanización de la Ciudad de México", *Revista A.*, Vol. LV, núm. 15, UAM-Azacapotzalco, México, marzo-agosto de 1985.
- Vega J. de la C., Ana Lourdes, "Los retos que enfrentan los gobiernos locales del Oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México al final del siglo XX", *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, Año 19, Número 46, Políticas Públicas para el Siglo XXI, UAM Iztapalapa, México, julio-diciembre de 1999.
- Warin Hernández, Esteban, "Diagnóstico de la Zona Metropolitana de Guadalajara", Ponencia en las *Jornadas de Estudio de la Metrópoli de Guadalajara*, organizadas por el INAP, Tlaquepaque, Guadalajara, Jalisco, México, noviembre de 1991.
- Yáñez Valdovino, Macario, "Planificación y uso de suelo", *Memoria de la 1ª Reunión Nacional de Ciudades Medias y Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, DDF-CEDEMUN-SEGOB, México, febrero 26 y 27 de 1987.
- Zepeda, José Pedro, "Evolución del contexto macroeconómico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año XXXVI, Nueva Epoca, Número 145 Las Ciudades de México, México, julio-septiembre de 1991.