



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Derecho
División de Educación a Distancia

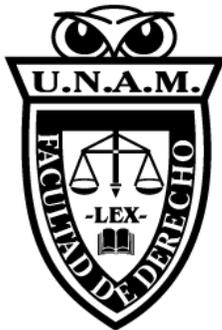
METRÓPOLIS EN MÉXICO. RETOS PARA REFORZAR LAS EXPERIENCIAS DE GOBERNACIÓN.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
GERARDO GONZÁLEZ HERRERA

TUTOR-DIRECTOR DE TESIS
DR. FRANCISCO JAVIER COQUIS VELASCO



Ciudad Universitaria, CD. MX, 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
OFICIO No: FD/SDA/185/2022

M. EN C. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E

Distinguida Señora Directora:

Me permito informar que la tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, elaborada en este Seminario por el pasante **GERARDO GONZÁLEZ HERRERA** con número de cuenta **414128079**, bajo la dirección del **DR. FRANCISCO JAVIER COQUIS VELASCO**, denominada "**METRÓPOLIS EN MÉXICO. RETOS PARA REFORZAR LAS EXPERIENCIAS DE GOBERNACIÓN**", satisface los requisitos establecidos por el Reglamento General de Exámenes Profesionales y de Grado de la UNAM, por lo que otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados 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.

Sin otro particular, le envío un cordial y respetuoso saludo.

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, Cd. Mx., a 28 de junio de 2022



DR. MARCO ANTONIO ZEIND CHÁVEZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO

C.c.p. Secretaría de Exámenes Profesionales. - Presente

A mi padre, guía y protector.

A Jime y Fri, gracias por el amoroso acompañamiento.

A Ross, como siempre y desde siempre mi más profundo amor y agradecimiento por su maravillosa presencia.

AGRADECIMIENTOS

A lo largo de la carrera y en este ejercicio de construcción de la tesis he recibido muchos apoyos e incentivos para llegar al final de este objetivo. Manifestarles mi agradecimiento es un acto de justicia y también de honestidad intelectual para reconocer que el conocimiento recibe múltiples aportes, explícitos o implícitos, en muchos actos de diálogo y acompañamiento que se dan en el proceso creativo.

Quiero manifestar mi reconocimiento al profesionalismo y entrega que Senen Jiménez ha tenido como asistente de investigación y como compañero de otros tantos proyectos conjuntos. A Carolina Peralta, la primera que abrió la puerta para estudiar Derecho en esta modalidad, mi más sincero agradecimiento, Caro acompañó muchas de las etapas de la carrera y de la tesis. A Adrián Lomelí también mi agradecimiento. También agradezco a Yoali Sandoval las sugerencias y referencias a partir de las entrevistas para su tesis. A Veronique Deli su apoyo y solidaridad en diferentes momentos del proceso.

Con Álvaro Lomelí nos acercan muchas circunstancias, en los últimos años, a partir de la responsabilidad que tiene en la Coordinación General de Desarrollo Metropolitano y Movilidad de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (CGDMyM-SEDATU) hemos tenido una nueva oportunidad de enriquecer nuestras propias perspectivas, muy en especial sobre el desarrollo metropolitano, muchas gracias por esa nueva circunstancia. Con Francisco Aguilar, antes y ahora, también nos unen vínculos intelectuales y laborales que igualmente agradezco.

Mi asesor y director de tesis, el Dr. Francisco Javier Coquis Velasco le reconozco la apertura y generosidad para dejar que este trabajo se condujera con la libertad profesional y con la guía de una trayectoria en disciplinas comunes, pero al mismo tiempo distantes que, sin lugar a dudas ha dado paso a un diálogo interdisciplinario y transdisciplinario de mucha riqueza.

A mis colegas de SEMADET por la etapa de la tesis que acompañó algunas de las discusiones aquí presentes. Antes que ellos los colegas de la Red por la Gobernanza Metropolitana, al IGLOM (la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C.), a los colegas de *Cívitas*, Taller de Gobernanza, con quienes compartí la autoría de artículos periodísticos de gran incentivo intelectual y, por supuesto, a los compañeros con los que

coincidimos en la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana, a todos ellos también mi agradecimiento.

A Mario González también le agradezco el incentivo en varias etapas de nuestras vidas profesionales ligadas a lo jurídico. Con Ignacio Kunz he mantenido por muchos años una comunicación muy amplia, enriquecedora y muy complementaria de nuestras experiencias y conocimientos. Juntos hemos abordado el *fenómeno metropolitano* en diversos trabajos de investigación y en publicaciones. Esos antecedentes tienen un gran aporte en el trabajo que aquí presento.

Por supuesto que todas las insuficiencias y lo controvertido de los planteamientos que aquí hago son de mi entera responsabilidad. Pero sé también que serán un puente para seguir cultivando la amistad y los fructíferos diálogos con todos ellos. Muchas gracias por esa oportunidad.

Mi familia (Ross, Jime y Fri) siempre presente, ahora y antes. Con “sana distancia”, pero con la inmensa generosidad de su presencia, ha acompañado muchas de mis locuras intelectuales, profesionales y personales. A ellas les agradezco esta solidaridad y la generosidad para compartir los tiempos familiares en horas, días, meses... dedicados a esta labor. Los fines de semana tuvieron que ser compartidos con libros y computadora y muchas veces en nuestros diálogos familiares seguía martillando con mis argumentos. Muchas gracias por la tolerancia y acompañamiento tan cariñoso desde siempre. Muy en especial a Ross mi cómplice de toda la vida.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	4
ÍNDICE	6
GLOSARIO DE ACRÓNIMOS	8
PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO I. BREVE REVISIÓN SOBRE EL ABORDAJE TEÓRICO-PRÁCTICO DE LO METROPOLITANO	35
<i>Sobre los criterios de delimitación de Zonas Metropolitanas</i>	42
CAPÍTULO II. DE LAS VARIANTES DE GOBERNACIÓN DE LAS AGLOMERACIONES.	62
<i>Gobernando la complejidad social (o pretendiendo)</i>	64
<i>Gobernar desde el municipalismo autónomo (o pretendiendo)</i>	73
<i>Gobernar desde la intermunicipalidad. experiencias pertinentes</i>	77
Jalisco, una experiencia innovadora de coordinación metropolitana.	78
Coordinación de servicios públicos. El caso de la gestión de agua.....	87
Juntas Intermunicipales, un esquema intermunicipal innovador.....	88
Puerto Vallarta-Bahía de Banderas. Experiencia de coordinación metropolitana interestatal	90
<i>Gobernar (o dejar de hacerlo) desde los escritorios federales</i>	93
El Fondo Metropolitano “una zanahoria podrida”	111
<i>Gobernar reconociendo las relaciones políticas, las agendas e intereses de los actores (más allá del voluntarismo)</i>	120
Obligatoriedad en la coordinación. Superando el voluntarismo	125
CAPÍTULO III. SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO METROPOLITANO EN MÉXICO.	131
<i>Vacíos, vaguedades y ambigüedades jurídicas seleccionadas</i>	134
Continuidades y conurbación	135
Centro urbanos y centros de población	141
Zonas Interestatales, intraestatales y transfronterizas	144
Región y región metropolitana	145
Coordinación y concurrencia.....	152
Ordenamiento, planeación y regulación	155
Fundación y delimitación de centros de población	170
<i>Sobre autoridades intermedias</i>	178
CAPÍTULO IV. HACIA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE EL FENÓMENO METROPOLITANO	186
<i>Recuperando iniciativas en el Congreso de la Unión</i>	186
Iniciativas de reforma constitucional.....	186

Leyes generales sobre desarrollo y coordinación metropolitana y otras	198
<i>Constituciones y Leyes Estatales sobre el fenómeno metropolitano</i>	207
CAPÍTULO V. PROPUESTAS PARA REFORZAR LAS EXPERIENCIAS DE GOBERNACIÓN.....	215
<i>Sobre la obligatoriedad en la coordinación</i>	216
<i>Hacia modalidades de autoridades metropolitanas</i>	219
Gobernar con parlamento metropolitano.....	224
<i>Reformas constitucionales propuestas</i>	228
Reforma a la denominación del Primer Capítulo del Título Primero.....	231
Reforma al Artículo 4º	233
Reforma al Artículo 25	235
Reforma al Artículo 26.....	236
Reforma al Artículo 27	237
Reforma a fracciones del Artículo 73.....	238
Reforma a la denominación del Título Quinto	239
Reforma al Artículo 115	239
Reforma al Artículo 116.....	247
Reforma al Artículo 117	248
Reforma al Artículo 122.....	248
Transitorios para la reforma	249
<i>Hacia un Derecho Metropolitano</i>	249
Derecho urbanístico y sus relaciones con el Derecho Metropolitano	250
Derecho Ambiental y sus relaciones con el Derecho Metropolitano	261
Derecho Municipal y sus relaciones con el Derecho Metropolitano.....	267
Sobre Derecho Metropolitano	277
EPÍLOGO.....	290
ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICAS E IMÁGENES.....	308
TABLA DE ANEXOS	310
FUENTES DE CONSULTA	370
<i>Bibliografía y otras referencias</i>	370
<i>Referencias legales electrónicas</i>	382

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

AMG: Área Metropolitana de Guadalajara
CAME: Comisión Ambiental de la Megalópolis
CEMAT: Conferencia de ministros Responsables de Ordenación del Territorio
CONAPO: Consejo Nacional de Población
CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CUEJ: Código Urbano para el Estado de Jalisco
DOF: Diario Oficial de la Federación
IMEPLAN: Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Área Metropolitana de Guadalajara
INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía
JIMAS: Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente
LA: Ley Agraria
LAN: Ley de Aguas Nacionales
LCMEJ: Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco
LGAH: Ley General de Asentamientos Humanos
LGAHOTDU: Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
LGEEPA: Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación
PEOT: Programa Estatal de Ordenamiento Territorial
POE: Programa de Ordenación Ecológico
SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEDATU: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social, hoy Secretaría de Bienestar
SEGOB: Secretaría de Gobernación
SEMADET: Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial de Jalisco
SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SIAPA. Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado
UAM: Universidad Autónoma Metropolitana
UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México
ZMVM: Zona Metropolitana del Valle de México

PRÓLOGO

El trabajo que aquí se presenta aborda prioritariamente el régimen jurídico metropolitano en México, a partir del reconocimiento de la importancia que tienen las metrópolis (zonas o conurbaciones metropolitanas) como la parte más importante del sistema urbano en México. Si bien el tema no se encuentra dentro de los Seminarios de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de México, se considera pertinente abordarlo y se propone con ello realizar una modesta contribución a la investigación en las áreas de conocimiento propias del Derecho en México.

Por la naturaleza del *fenómeno metropolitano*, se puede considerar parte del Derecho Urbanístico¹, pero se plantea que por el alcance que debería tener tendría que ir más allá de esta rama, involucrando muchas más áreas del Derecho que deberían estar mucho más relacionadas para darle un adecuado tratamiento a la complejidad de sectores y materias que en las metrópolis confluyen. En particular se enfatiza el Derecho Ambiental, el Derecho Municipal y en general el Derecho Constitucional y Administrativo que son áreas que permitirían darle una base más sólida al régimen jurídico administrativo que representa, más allá del enfoque local o municipal que ha estado enfatizado, que aunque los incluye, se considera que resulta insuficiente y que por el contrario requeriría de un desarrollo más a fondo que permitiría construir, desde el punto de vista orgánico, un régimen administrativo metropolitano², y que, en términos de la ciencia del Derecho, se identifica como una nueva rama que se denomina como Derecho Metropolitano³.

1 El Derecho Urbanístico es una de las Líneas de Investigación del Seminario de Derecho Administrativo.

2 En cierto sentido el régimen metropolitano alude a las líneas de investigación del seminario de Teoría General del Estado, sin embargo, se consideró que el Seminario de Derecho Administrativo se encontraba más próximo a la experiencia profesional del autor y más próximo también al desarrollar pretendido del tema como proyecto de tesis.

De las líneas de investigación del Seminario de Filosofía del Derecho, existen una que aborda los sistemas complejos. Lo metropolitano es posible analizarlo así, sin embargo, como apuntaremos más adelante es más que eso, se puede considerar un sistema de sistemas. Es también un ejemplo de lo que se analiza como Teoría de juegos, que es otra de las líneas de investigación, pero en la práctica esta perspectiva teórica, no ha sido el enfoque predominante cuando se aborda este fenómeno.

3 En una publicación del Centro de Documentación, Información y Análisis, organismo de la Cámara de Diputados apareció la referencia, que posteriormente no se identifica en otros trabajos similares, *cfr.* GAMBOA MONTEJANO, Claudia y Arturo Ayala Cordero, *Derecho Metropolitano. Estudio Teórico Conceptual de Derecho Comparado Interno, y de las Principales Inicativas presentadas en la materia en la pasada LIX*

Estructurar de mejor manera el Derecho Metropolitano se considera que permitiría corregir los importantes rezagos institucionales que persisten en México, los vacíos y las ambigüedades en el sistema jurídico, empezando por la Constitución y siguiendo con las leyes generales más próximas, en particular de la Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) que es la que más se ha ocupado del tema.

La selección de este tema de investigación ha permitido tomar las bases teóricas y metodológicas de la carrera de Derecho y combinarlas con experiencias profesionales concretas, así como con la experiencia social en lo que se identifica como gobernanza metropolitana, particularmente en el Estado de Jalisco, que desde hace algunos años tiene un destacado desarrollo en comparación al avance que se ha tenido a nivel federal y también respecto a la mayoría de las entidades federativas. Se considera que por esta razón este trabajo, que se nutre del conocimiento directo de esta experiencia, pudiera ser un aporte a la discusión sobre la evolución que tengan otras locales que se están desarrollando en México en relación a las formas de coordinación y gobernación de las metrópolis y en particular a la discusión que se desarrolla en el Congreso de la Unión y a nivel del Gobierno Federal. Dado que algunas de las ideas y planteamientos que se hacen a lo largo del escrito son resultado de experiencias personales, se considera necesario un breve recuento sobre algunas de ellas.

Primeramente, tuve la oportunidad de conocer y participar en la discusión, análisis y aprobación⁴ del programa de estudios para la creación de la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco⁵ lo anterior dio la oportunidad de conocer, desde finales de los años ochenta, algunos de los conceptos y retos para estudiar el *fenómeno metropolitano*.

Legislatura, México, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2007.

4 El espíritu y la intención de la UAM reconoce precisamente lo metropolitano como parte de su esencia. En el Consejo Académico de la Unidad Azcapotzalco y en el Colegio Académico de la UAM (órganos de los que formé parte como representante propietario del sector estudiantil) se tienen la atribución de analizar las propuestas de creación de planes y programas de estudio, creando comisiones específicas y en ese contexto fue discutida la Maestría.

5 Cfr. https://www.uam.mx/posgrados/pdfs/15_5_Maestria_en_Planeacion_y_Politicas_Metropolitanas_AZC.pdf. Consultado en febrero de 2020

Posteriormente, las experiencias en el servicio público del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) permitieron un acercamiento directo y desde otras perspectivas a los asuntos metropolitanos. En 1988, la Dirección General de Desarrollo Administrativo y Servicio Público de Carrera (antes Modernización Administrativa) participó en el diseño e implementación de la Comisión Intergubernamental de la Coordinación del Gobierno del Distrito Federal con sus similares del Estado de México, y también en la creación del Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, en la que como titular de la Dirección General me correspondió ocupar la función de Secretario Técnico. En el Fideicomiso se desarrollaron estudios muy relevantes sobre la Ciudad de México en el contexto de la Zona Metropolitana⁶.

En el Metro de la Ciudad de México, durante los años 2001 a 2002 y más adelante como consultor en el sistema de transporte público Metrobús de esa misma ciudad, hubo la oportunidad de experimentar las dificultades prácticas, los rezagos y la cerrazón política para coordinar políticas metropolitanas, en este caso en materia de transporte público.

Durante los últimos 14 años, buena parte de las reflexiones profesionales, trabajos de investigación y aún del activismo cívico fueron enfocados a los temas metropolitanos, con diversas oportunidades de participar en escenarios de discusión sobre las formas de gobernación en las metrópolis. Algunas de las que se consideran más relevantes son las siguientes.

En el Estado de Jalisco se diseñó un marco legal metropolitano⁷ que ya cumple 12 años y que derivó en modificaciones constitucionales, una nueva ley de coordinación y modificaciones al Código Urbano, así como el reconocimiento de la existencia de la

6 Cfr. FIDEICOMISO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS SOBRE LA CIUDAD DE MÉXICO, *La Ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico. Los límites del desarrollo urbano metropolitano*, México, Gobierno del Distrito Federal, 2000.

7 Nos referimos a modificaciones constitucionales para incorporar explícitamente las instancias de coordinación metropolitana y las diferentes áreas, regiones y zonas metropolitanas interestatales (artículos 81 Bis y 87 de la CPEJ el 1 de mayo de 2008) y la creación de una ley específica, la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco (3 de febrero de 2011). Previamente se formalizó el “Consejo Metropolitano de Guadalajara —creado en 1989 y el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua y Alcantarillado —aparecido en 1978”, como instancia metropolitana de esos servicios públicos municipales. Tomado de MENDO GUTIÉRREZ, Alejandro, “La gestión metropolitana de Guadalajara en perspectiva: lecciones anteriores y aprendizajes recientes” en Roberto Eibenschutz H. y Ramírez, Blanca Rebeca, *coords. Repensar la Metrópoli II. Reflexiones sobre la Planeación y Procesos Metropolitanos*, México, Tomo I, Universidad Autónoma Metropolitana, 2015.

conurbación de Guadalajara (algunas otras áreas metropolitanas fueron reconocidas posteriormente). Este proceso no estuvo carente de debates y aún controversias constitucionales. De éstas últimas han sido muy importantes para mi reflexión las discusiones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, particularmente sobre la obligatoriedad de la coordinación, cuando el municipio de Zapopan presentó sendas Controversias Constitucionales.

Posterior a la emisión de la Ley de Coordinación Metropolitana (LCM), se aglutinó en julio de 2011, una respuesta cívica frente a la (des) coordinación metropolitana y el persistente voluntarismo gubernamental, en la denominada *Asamblea por la Gobernanza Metropolitana*⁸. Este conglomerado de organizaciones y profesionistas, instó a que los actores políticos actuaran, para pasar de la descoordinación a la institucionalización y así, entre 2011 y 2012, permitió el impulso a la firma de los Convenios de Coordinación Metropolitana (instrumentos previstos en la LCM), hacia la coordinación intermunicipal y con el gobierno del Estado de Jalisco.

En el seno de la Asamblea, se convocó a un grupo libre de ciudadanos y organizaciones, que, priorizando lo institucional (mecanismos de coordinación), logró traspasar el énfasis de lo urbanístico, para centrarse en los pasos orgánicos de la coordinación y abrir espacios para intentar pasar del gobierno de los ciudadanos, a uno con los ciudadanos, superando “gobiernismo y paternalismo”, y reconociendo además que los recursos, en sentido amplio, de los privados y los actores sociales, pueden ser igual o superiores a los de los actores gubernamentales.⁹

8 Ibidem p. 6. También *Cfr.* GONZÁLEZ HERRERA, Gerardo y Luis F. Álvarez Villalobos, “Gobernanza: Una respuesta cívica frente a la Coordinación Metropolitana” en *Seminario Internacional Repensar la Metrópoli II*, México, Universidad Autónoma Metropolitana y Forópolis A.C., *texto inédito* 2013; También GONZÁLEZ HERRERA, Gerardo, *Asamblea por la Gobernanza Metropolitana... una respuesta cívica frente a la (des) coordinación metropolitana y el voluntarismo*. Primer Encuentro Regional Red Gobernanza Metropolitana. Puerto Vallarta, Jalisco. 6 de Julio de 2017, *Texto inédito*.

9 Este puede ser considerado uno de los componentes claves que dan contenido a la Gobernanza y que Luis F. Aguilar ha desarrollado en diversas obras, *cfr.* AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006; AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobierno y administración pública*, México, FCE, Conaculta, 2013; AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobernanza Metropolitana. Texto inédito*, Puerto Vallarta, 4-7 Julio, 2017; y AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *La Gobernanza del Sector Público*, México, El Colegio de Jalisco, Primera Edición, 2019.

Sin duda que esa experiencia cívica, en mucho contribuyó a la producción teórica de muchos de los participantes en la Asamblea, incluido el que aquí escribe, y abrió paso a una mayor participación política y en posiciones de gobierno y administración pública. La participación activa en espacios como *Cívitas* Taller de Gobernanza, en la Red de Investigadores en Gobiernos Mexicanos (IGLOM) y en la Red Gobernanza Metropolitana me ha permitido una producción personal o colectiva relacionada directamente con el tema que considero útil resumir en los recuadros que se presentan en el Anexo 1 y Anexo 2.

Por otro lado, otra experiencia profesional fue la responsabilidad de coordinar el instrumento de ordenamiento para la conurbación Culiacán-Navolato,¹⁰ lo que me permitió un acercamiento diferente a una realidad metropolitana muy singular, en este caso con características urbano-rurales diferentes (de agricultura altamente competitiva frente a las presiones urbanísticas) y desde esta experiencia tuve la oportunidad de discutir los criterios de delimitación de las zonas, también los criterios para la asignación de recursos presupuestales, a través del Fondo Metropolitano. Esa experiencia se discute en la tesis, toda vez que Culiacán fue incluido en la última delimitación realizada por el Grupo Interinstitucional, conformado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), como zona metropolitana de un único municipio, resolución que nos resulta muy contradictoria como criterio para la delimitación de una zona metropolitana.

Por otro lado, la oportunidad de laborar como asesor en la LXI legislatura del Congreso de Jalisco, a la par que desarrollaba los cursos de la Licenciatura en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), significó un laboratorio para continuar explorando las reformas al marco normativo relacionado con la Coordinación y Gestión Metropolitana. Antes y después de esa época se realizaron diversas reformas a la LCM del Estado de Jalisco, que me han permitido seguir de cerca la evolución normativa y la estructuración del sistema integrado de coordinación metropolitana.

10 Un ejemplar se puede consultar en <https://implanculiacan.mx/proyecto/zona-metropolitana-culiacan-navolato/>

En la responsabilidad pública más reciente, como Director de Gestión Territorial, dentro de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial de Jalisco (SEMADET), me vi involucrado directamente en el proceso de elaboración de ordenamientos territoriales y ecológicos integrados, lo cual está significando una amplia discusión con las secretarías federales relacionadas (SEDATU y SEMARNAT) en la perspectiva de avanzar en un proceso tripartita de mejora en estos instrumentos de carácter regional. Así mismo ha existido un amplio diálogo con municipios con los que el Gobierno del Estado ha convenido integrar en el proceso de elaboración de planes y programas regionales los correspondientes programas municipales de desarrollo urbano. De esta experiencia derivó la necesidad de superar la fragmentación normativa y orgánica que prevalece para ser más efectiva la ordenación y planeación de las regiones, incluyendo las metropolitanas.

La SEMADET, y dependencias antecesoras, han sido promotoras de un esquema de asociatividad intermunicipal, denominados Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente (JIMAS), que es una iniciativa muy importante para la descentralización de políticas y recursos estatales a estas estructuras intermunicipales. Aunque el trabajo no ha podido profundizar mayormente en estos esquemas, se considera que su proximidad con otros esquemas de coordinación metropolitana ha sido importante para la promulgación, en el año 2021, de una Ley de Asociaciones Intermunicipales del Estado de Jalisco.

Con todo, en el trabajo que aquí se presenta he procurado hacer una síntesis de aquellos hallazgos más significativos de estas experiencias, profesionales, académicas y existenciales.

La necesidad de acotar el alcance de esta tesis ha llevado a recortar algunos de los materiales analizados, por lo que asumo que algunas de las ideas aquí expresadas podrían considerarse arriesgadas o poco desarrolladas y que en esa condición no estaríamos aportando la suficiente argumentación para sustentarlas, no obstante, he tomado el riesgo y la responsabilidad profesional de tratar de presentarlas más o menos integradamente y me propongo en trabajos posteriores seguir abundando en algunos de estos temas.

INTRODUCCIÓN

Cambiar de respuesta es evolución.

Cambiar de pregunta es revolución.

Jorge Wagensberg

Estudiar y definir las aglomeraciones¹¹ y sus periferias¹² es importante porque cada vez más estos sistemas concentran la mayor proporción de población de las naciones, y también las mayores oportunidades y amenazas, los mayores retos y desafíos, tanto globales como nacionales y éstos se manifiestan de manera diferenciada y heterogénea para las diferentes regiones de los países.

Lo anterior es significativo para el mundo entero, pero para México mucho más, porque las metrópolis mexicanas concentran mucha más población y se han constituido como el mayor sistema urbano del país¹³. Por otro lado, porque a diferencia de otras naciones, en

11 La diferenciación entre un límite físico, que anteriormente estaba demarcado por una muralla o mojonera, permitía hablar de conceptos como coronas, ciudades, ciudad principal, etc. En la medida que las ciudades se han desparramado, hacia las periferias de los mismos territorios municipales o hacia otros municipios emergen otros conceptos que implican una diferente ocupación de territorio o la definición de funcionalidades económicas, sociales o ambientales que van más allá de la delimitación o demarcación territorial, es el caso del término aglomeración, conurbación o región. También, dependiendo del objetivo de la denominación, que puede estar asociado con una delimitación del suelo urbano, pueden expresarse como aglomeración urbana o metropolitana, así como región urbana o región metropolitana, para referirse a otra ordenación territorial o jurídica. Las aglomeraciones urbanas “forman una unidad de construcciones continuas y de espacio económico donde actividades y funciones se difunden e interpenetran, en esa área predominantemente urbana. Dicha unidad es considerada, a veces, un área metropolitana, *de facto*, pero sin alcance jurídico”. *cf.* ZOIDO, Florencio *et al.*, *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*, España, 1a. edición, Editorial Ariel, 2000, p. 20, 75 y 117.

12 Los términos que utilizamos para referirnos a estos fenómenos no están consensuados, porque mientras para algunos son aglomeraciones, para otros son conurbaciones, metrópolis o regiones, sobre estas discusiones habremos de dedicar varias páginas de este trabajo. Para Adrián Aguilar, “los espacios periféricos de las grandes metrópolis han recibido poca atención frente a otros temas que han predominado en la discusión de las megaciudades (...) los argumentos de la ciudad global en red, o de la globalización tratan muy poco los espacios urbano periféricos y la fragmentación de dicha periferia” ver AGUILAR, Adrián Guillermo, *coord.*, *Las grandes aglomeraciones y su periferia regional. Experiencias en Latinoamérica y España*. México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura / Universidad Nacional Autónoma de México / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / Porrúa, 2006, p.5

13 Uno de los aspectos que está en las discusiones académica y en los espacios gubernamentales tiene que ver con la diferenciación entre zonas metropolitanas y conurbaciones. Si se considera la población que se encuentra en ambas configuraciones sería mucho mayor. En este trabajo se enfatiza fundamentalmente aquellas identificadas como zonas metropolitanas y a lo largo del trabajo se habrá de discutir y problematizar el concepto de conurbación.

México no se le ha dedicado suficiente importancia al diseño orgánico y jurídico, como para siquiera definirlos y reconocerlos conceptual y legalmente, menos aún para darles cabida como nivel de gobierno supra-municipal o regional, como en otras naciones. En este debate se reconocen generalmente dos tipologías para la administración gubernamental de las metrópolis: la *intermunicipal*, en la que se priorizan esquemas de coordinación de gobiernos locales (municipales y estatales), priorizando la gestión, más que la gobernación, y que es la de mayor implementación en México; y la *supra-municipal*, en la que se generan instancias de gobierno municipal-estatal y con mayor institucionalización y autonomía.¹⁴

El trabajo reconoce que muchas realidades sociales, territoriales y económicas tienen una definición (metropolitana, conurbaciones, aglomeraciones, etc.) y que se resuelven conceptualmente mucho tiempo después de que ya son un hecho cotidiano de interacciones de muchos tipos. Es el caso de lo metropolitano y de la historia de muchas de éstas en México, pues, aunque han sido parcialmente reconocidas constitucionalmente de manera muy reciente, son una realidad y una preocupación para atender en la agenda de los problemas públicos desde hace muchas décadas. Particularmente el caso de la metrópoli del Valle de México es problema público desde los años cuarenta del siglo pasado y quedó reconocida en la Constitución hasta fechas muy recientes, principios de 2016.

El trabajo se propone contribuir a superar los rezagos institucionales identificados y para ello se procura, como sugiere Jorge Wagensberg en el epígrafe del capítulo, identificar “nuevas respuestas” y también formular algunas nuevas “preguntas”.

14 HURTADO; Javier, “Modelos de Gestión Metropolitana. Una propuesta para el caso de México”, en NAVARRETE ULLOA, Carlos Alberto, *Modelos y Políticas Públicas de la gobernanza metropolitana*, Zapopan, Jalisco, El Colegio de Jalisco, 2019, pp. 93-94.

Este trabajo identifica a las metrópolis, particularmente en México, son sistemas *complejos y complicados*¹⁵. *Complejos*¹⁶ por la combinación de procesos evolutivos y colaborativos que derivan en las grandes aglomeraciones y sus periferias¹⁷ y por el conjunto de desafíos y oportunidades que generan; pero también *complicados*, porque involucran un sistema de relaciones, particularmente las gubernamentales, de tal manera “ensambladas” que generan contradicción y falta de cooperación y a las que se propone, que se tendrían que “desmontar y volver a ensamblar”.

En tanto sistema *complejo*, las metrópolis son fenómenos y procesos no lineales y cuya direccionalidad no es fácilmente predecible, esa dirección es incierta porque cuenta con la capacidad de autoorganización, característico de estos sistemas y se ve afectada por el surgimiento de eventos de emergencia. Se sugiere que para su mejor comprensión se requiere

15 Usamos la diferenciación sugerida por Enrique Luengo “Quizá sea útil diferencias entre un sistema complicado y un sistema complejo: “un sistema complicado posee un gran número de componentes, los cuales están ensamblados y pueden desmontarse y volverse a ensamblar, como es el motor de un automóvil [...] El más simple de los sistemas complejos es la mayonesa, hecha de tres ingredientes: aceite, yema y mostaza, totalmente irreversible [...] Un sistema complejo no es un ensamblaje, es una producción, una emergencia, una emanación: es el resultado de un proceso [...] forma un todo indisociable, marcado por el sello vital de un funcionamiento colaborativo y evolutivo, en todos sus niveles y entre sus niveles. En un sistema complejo, las articulaciones y relaciones entre sus “ingredientes” no son mecánicos (desmontables o remontables) si no orgánicos (evolutivos y colaborativos)” (Halévy, 2016, pp 1-2). Ver LUENGO GONZÁLEZ, Enrique, *Las vertientes de la complejidad. Pensamiento Sistémico, ciencias de la complejidad, pensamiento complejo, paradigma ecológico y enfoques holistas*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), 2018, pp. 61

16 Varios autores parten de considerar este elemento de la complejidad como característica principal que define a las metrópolis. Ver al respecto Eibenschutz, Roberto, “Una estrategia para el futuro de la metrópoli”, en Eibenschutz, Roberto, coord., *Bases para la planeación del desarrollo urbano de la Ciudad de México*, Tomo II, México, Universidad Autónoma Metropolitana Campus Xochimilco / Miguel A. Porrúa, 1997, pp. 413-473. y más recientemente la intervención del mismo en el Seminario de Gobernanza Metropolitana, el 6 de septiembre de 2019 en el Senado de la República. Al respecto, Eibenschutz menciona que “*la característica por excelencia de las zonas metropolitanas es la complejidad. Se puede decir que éstas son un “sistema de sistemas” que se condicionan y sobreponen entre sí. Por un lado, tenemos la multidimensionalidad del territorio: diferencias en su geomorfología, pero a su vez en sus usos y aprovechamientos del suelo. Por otro lado, en las zonas metropolitanas no tenemos una sola jurisdicción, sino que actúan varios niveles de gobierno (federal, estatal o municipal) a la vez, los cuales en ocasiones no se coordinan. Asimismo, las zonas conurbadas presentan una diversidad en términos étnicos, culturales, de costumbres, ingresos e intereses (que pueden entrar en conflicto en ciertos momentos). En general, las zonas metropolitanas son sistemas complejos que van más allá del orden físico y territorial.*” (EIBENSCHUTZ, ROBERTO, en Donado, Héctor M., *Los retos y las oportunidades de la gobernanza metropolitana en México*, WRI México. [en línea] <<https://wrimexico.org/bloga/los-retos-y-las-oportunidades-de-la-gobernanza-metropolitana-en-m%C3%A9xico>>, [consulta: 9 de octubre del 2019].

17 AGUILAR, Adrián Guillermo, coord., *Las grandes aglomeraciones y su periferia regional. Experiencias en Latinoamérica y España, op cit; Cfr. CRUZ RODRÍGUEZ, María S., coord., Periferias Metropolitanas. Políticas públicas y medio ambiente*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2012.

de una visión inter y transdisciplinaria, para cruzar los límites disciplinarios y tender hacia un diálogo más abierto para abordar las necesidades cambiantes que involucra.¹⁸

Las metrópolis, en tanto sistemas *complejos*, son una totalidad socioespacial¹⁹, un área (económica y social) única, continua, fragmentada artificialmente por fronteras municipales y en ocasiones estatales²⁰. De tal manera que cuando se aborda la totalidad desde perspectivas sectoriales separadas (lo urbano, lo ambiental, lo económico) o desde autoridades con estructuras de gobierno y competencias separadas, llegamos a esa fragmentación y en muchas ocasiones a la superposición de niveles de gobiernos, que no cooperan eficazmente y se traslapan en muchos de sus pretensiones de política pública.

Por otro lado, se concibe que abordar las metrópolis en México es útil analizarlas como *sistemas complicados*, porque éstas se sostienen en un conjunto de tradiciones y discursos que se han repetido, convirtiéndolas en verdades²¹ y diseños fragmentados y superpuestos con las cuales se han crecido y han frenado cambios necesarios para una mejor gobernación. En conjunto se puede decir que se trata de una fragmentación sectorizada por leyes y niveles de gobierno y sus respectivos aparatos, pero también relaciones políticas, derivadas de sus relaciones interjurisdiccionales y que tienen su manifestación en territorios metropolitanos²² y que varían de acuerdo a las configuraciones específicas y a las agendas y tiempos políticos de los actores que en ellas intervienen²³.

18 Para una ampliación de los principios y rasgos básicos del paradigma de la complejidad ver LUENGO GONZÁLEZ, Enrique, *Las vertientes de la complejidad. Pensamiento Sistémico, ciencias de la complejidad, pensamiento complejo, paradigma ecológico y enfoques holistas*, op. cit.

19 IRACHETA, Alfonso, comp., *Metrópolis y gobernanza. Bases conceptuales y experiencias*, México, Siglo veintiuno Editores, Tomo I, 2016 pp. 17

20 RAMÍREZ NAVARRO, Víctor “Estado actual y perspectivas de la legislación metropolitana en México”, en Roberto Eibenschutz y Ramírez Blanca Rebeca (coords.) *Repensar la metrópoli II. Reflexiones sobre la Planeación y Procesos Metropolitanos*, México, Tomo II, Universidad Autónoma Metropolitana, 2015, p. 143

21 Recordemos la máxima de Joseph Goebbels “Una mentira repetida mil veces se convierte en una verdad”

22 PÉREZ, Pedro “El gobierno metropolitano como gobernabilidad; entre la autorregulación y la orientación política” en Iracheta, A. *Metrópolis y Gobernanza*, EAP y S XXI, 2016 p. 83

23 KUNZ BOLAÑOS, IGNACIO y Gerardo González Herrera, *¿Es posible la Gobernación Metropolitana en México?* Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva Época. Año LXIV, Número 235, enero- abril de 2019. 2019, Pp. 473; y en PÉREZ TORRES, Daniel Enrique, “El reto de legislar y administrar las zonas metropolitanas y ejemplos internacionales”, en Eibenschutz, Roberto y Ligia González, coords., *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 53.

Una de las verdades más significativa y relevante para nuestro análisis metropolitano es la expresión derivada de la repetición *ad nauseam* de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, que dice que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento, y que “*la competencia que la Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado*”. La falacia no es la repetición de algo que efectivamente está escrito en la Constitución, sino la contradictoria creencia, y conclusión que nos ha llevado a considerar (en muchos de los casos en contra de la evidencia) que, por un lado, el Ayuntamiento gobierna de manera exclusiva y que, en ese supuesto, el presidente municipal y toda la administración actúa únicamente por delegación expresa del Ayuntamiento, eso no sucede. Menos aún en las metrópolis, sin embargo, se sostiene que no pueden existir autoridades supramunicipales²⁴ o que verdaderamente los municipios metropolitanos pueden ser administrados exclusivamente por la colaboración voluntariosa de los ayuntamientos y gobiernos que ahí confluyen, cuando se trata de situaciones transterritoriales²⁵ y resultado en muchos casos de la ausencia de configuraciones político-institucionales de nivel metropolitano.²⁶

Se sostiene además una pretendida coordinación metropolitana intermunicipal y se olvida que también forman parte y actúan los gobiernos federal y estatal, que actúan coordinadamente o de manera impositiva a través de dependencias y entidades que, en la mayoría de los casos, no forman parte de ningún acuerdo de coordinación metropolitana.

La realidad ya bastante documentada es que en muchas partes existen autoridades intermedias, intermunicipales e intergubernamentales, y en el país se requerirían que existieran más, con un mayor soporte institucional (preferentemente constitucional, como se

24 Más adelante abordaremos la interpretación de este enunciado, a partir de la revisión de algunas Tesis y controversias constitucionales relacionadas con la autoridad intermedia.

25 Así lo define Luis Aguilar, como “asuntos públicos transterritoriales”, y que involucra “formas de gobierno y gestión más agregadas e integradas (inter o supra-gubernamentales) (que) rebasan las fronteras de la demarcación de los gobiernos municipales particulares y superan, en consecuencia, sus atribuciones, recursos y capacidades, que son válidos y eventualmente eficaces sólo al interior de la frontera política de su circunscripción”. Ver AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobernanza Metropolitana. texto inédito*, Puerto Vallarta, 4-7 Julio, 2017.

26 PÍREZ, Pedro “El gobierno metropolitano como gobernabilidad; entre la autorregulación y la orientación política” en Iracheta, A. *Metrópoli y Gobernanza, op cit.* p. 83

sostiene en este trabajo y contractual, resultado de convenios y de reglas más auto asumidas), más fuertes²⁷ mejor reguladas y más efectivas para la mejora de la calidad de vida en las metrópolis. El comentario se podría extender a toda asociación regional que promueva la cooperación, la concurrencia y la corresponsabilidad de autoridades y actores sociales y privados, lo cual no se insistirá suficientemente en este trabajo, pero queda en perspectiva un desarrollo más amplio sobre la institucionalidad de las asociaciones intermunicipales e intergubernamentales regionales, más allá de las metropolitanas.

En complemento de lo anterior, y como otra cara de la moneda, se considera que se requeriría de una revisión, más allá de las ideologías, del pretendido *municipio libre y autónomo*, porque existen muchas evidencias que la mayoría de los municipios están condicionando fuertemente la cooperación y la concurrencia requerida en las metrópolis y porque hay muchas evidencias que nos muestra que es el “eslabón más débil del federalismo mexicano”.²⁸

Lo anterior requeriría de esquemas de cooperación intermunicipal. Sin embargo, es de notarse, de acuerdo con Peter Ward, que cuando los gobiernos locales tienen poca autoridad constitucional, capacidad administrativa o legitimidad política, es menos probable que exista colaboración metropolitana.²⁹

En México, la mayoría de los municipios son débiles porque no cooperan, lo cual les resta libertad y autonomía para resolver retos regionales; y en las metrópolis los municipios no podrían ser libres y autónomos, porque sus fuerzas y debilidades, así como las oportunidades y amenazas de la región metropolitana, son las propias de cada uno de éstos, pero sobre todo son resultado de las interrelaciones metropolitanas, con los otros municipios,

27 En el sentido planteado por Christian Lefèvre que será abordada en la parte final del trabajo. Para el caso del Área Metropolitana de Guadalajara *cfr.* KUNZ BOLAÑOS, Ignacio y Gerardo González Herrera, *¿Es posible la Gobernación Metropolitana en México?* Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva Época. Año LXIV, Número 235, enero- abril de 2019. 2019, *op cit.*

28 CABRERO, Enrique y David Arellano, *coords., Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2011. P. 29

29 WARD, Peter M., *México: una Megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano*, México, Editorial Patria, S.A. de C.V., 1991, Pp. 92

con los otros niveles de gobierno y con todos los actores sociales y económicos que concurren, incluyendo los de la globalidad.

Reconocer lo anterior nos debería de llevar a enfatizar esquemas de cooperación y asociatividad intermunicipal e intergubernamental, fuertes y precisos en el sentido del nivel institucional constitutivo (constitución y leyes generales) y flexibles y adaptativos a nivel contractual (convenios y modalidades de implementación).³⁰

La perspectiva disciplinaria que centra este trabajo es la ciencia del Derecho, pero siguiendo con los principios transdisciplinarios propuesto por las ciencias de la complejidad, se intentan aportar al Derecho incorporando elementos de otras disciplinas con las que está relacionada. Con lo anterior, se procura, como lo sugiere Luis Maldonado Venegas, “dar respuesta creativa a situaciones inéditas”³¹ así como a viejos rezagos que no han sido suficientemente atendidos.

Particularmente los aspectos relacionados con el Derecho territorial, urbanístico y ambiental forman parte importante de la disertación, porque se reconoce que tiene mucha relevancia para la ordenación metropolitana, pero que no agotan el tema. Por lo que se considera que hay que ir más allá de lo estrictamente urbanístico, y se propone integrarlo con otras normas que lo hagan más efectivo, que impulsen superar los enfoques fragmentados y que eviten la exclusión de materias claves, separando entre otros aspectos la unidad que tendría que existir entre ser humano y los ambientes naturales que forman su hábitat integrado³². Se propone para ello, aunque no es posible desarrollarlo en extenso, recuperar una perspectiva más holística en el enfoque de estas normas y avanzar, aunque sea tímidamente, hacia una perspectiva más *biocéntrica* y menos *antropocéntrica*.

30 KUNZ BOLAÑOS, IGNACIO y Gerardo González Herrera, *¿Es posible la Gobernación Metropolitana en México?*, op cit. pp. 464 y 472 y KUNZ I & González G., “Gobernanza Metropolitana: más allá del voluntarismo” en Ramírez, Blanca Rebeca y Roberto Eibenschutz H., coords. *Repensar la Metrópoli II. Reflexiones sobre la Planeación y Procesos Metropolitanos*, México, Tomo II, Universidad Autónoma Metropolitana, 2015.

31 Ver el proemio del texto de COUTURE, Eduardo J. y Luis Maldonado Venegas, *Los mandamientos del abogado. Con la ley en la mano*, México, Miguel Ángel Porrúa, Tercera edición, 2017.

32 No es casual, por destacar un elemento normativo, que lo metropolitano esté referido en una Ley reglamentaria del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y está ausente cualquier referencia en la Ley reglamentaria del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Lo anterior es especialmente necesario superarlo porque el *fenómeno metropolitano*³³ es una unidad socioeconómica y territorial³⁴ que ha sido abordada especialmente desde el urbanismo y desde el Derecho Urbanístico³⁵, y requiere, para su adecuada incorporación al marco jurídico, de un aterrizaje más allá de esas disciplinas, transdisciplinario e interdisciplinario, para auxiliarse de los aportes de varias disciplinas y materias, pero con un adecuado objetivo unitario, acorde con los objetivos que se pretendan.

Se propone la formalización del Derecho Metropolitano porque se considera que en México las aglomeraciones metropolitanas (junto con el desarrollo regional), requieren de una mejor estructura de gobernación y reformas al marco jurídico que pongan al día las normas respecto a la realidad, para hacer posible y más eficaz (obligatorio, en algunos casos) la coordinación y los mecanismos de cooperación, concurrencia y de colaboración y corresponsabilidad entre actores del desarrollo.

Lo metropolitano es territorial y requiere del derecho territorial y urbanístico, pero también es económico, social, cultural, etc. La actuación de las autoridades, especialmente la en el Gobierno Federal no puede ser encargada a una única secretaría de estado, en el caso particular a la encargada de los asuntos territoriales (SEDATU, en la actualidad), por lo que la estructura orgánica requeriría de nuevos mecanismos de mayor coordinación interdependencias e intergubernamental. Por ello, se considera que los procesos metropolitanos deben ser vistos fundamentalmente como Derecho Constitucional y Derecho Administrativo, porque se refiere a la conformación de las autoridades del Estado y de los

33 Para Ligia González de Alba la expresión ha sido la de *Desafío Metropolitano*. Ver GONZÁLEZ DE ALBA, Ligia, *comp., Desafío metropolitano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Coordinación de Humanidades, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2004.

34 PRADILLA COBOS, Emilio, “La arena política en lo metropolitano ¿limitante u oportunidad para la gobernabilidad”, en *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 193

35 Existen diversas definiciones sobre el Derecho Urbanístico, la gran mayoría se refieren al derecho urbano, el suelo, la edificación, etc. y cuya orientación es fundamentalmente urbana. En la parte final de este trabajo se discute estos enfoques y se propone una nueva definición. Para una compilación más amplia ver el Anexo 18, en el que se resumen varias de estas definiciones.

procedimientos administrativos y de gestión pública para una adecuada gobernación de las zonas metropolitanas.³⁶

Las actuaciones fragmentadas, tanto de los aparatos administrativos como de los actores sociales y económicos están asociadas a las normas, pero también a una cultura social y jurídica. Es el caso destacado de los actores agrarios y de la relevancia que han tenido y tienen aún ahora en las configuraciones de los asentamientos humanos y en particular en la expansión de las zonas metropolitanas, a lo que se dedica algunas secciones de este trabajo. Se considera que este aspecto debería ser clave en la actuación concertada de la SEDATU con los órganos y organismos del ramo agrario, así como en los procedimientos que involucran a los gobiernos estatales y municipales.

Otro aspecto del sistema *complicado* está relacionado con la dificultad para hacer avanzar las iniciativas legislativas para una reforma constitucional que hubieran permitido poner al día lo metropolitano³⁷. Se ha hecho una recopilación de las presentadas en un amplio periodo legislativo (veinte años) y que se considera que atienden a algunos, no a todos, de los vacíos e insuficiencias del *fenómeno metropolitano*. A partir del análisis crítico de éstas se propone poner al día la reforma metropolitana, particularmente a lo que se considera debería ser una reforma constitucional. Nos colocamos en lo que Atienza considera la perspectiva de “producción de derecho” en un nivel prelegislativo, y se aspira a ser suficientemente persuasivos para lograr que las propuestas avancen hacia otro nivel de discusión legislativa y de otras áreas gubernamentales, además de las discusiones en los foros académicos donde frecuentemente se debate sobre este aspecto.

Así mismo, al analizar algunas de las leyes y acciones legislativas en ámbitos subnacionales (destacadamente Jalisco), se reconoce que en varios casos han avanzado mucho más rápido para poner al día el marco jurídico, así como para lograr una evolución de

36 PÍREZ, Pedro “El gobierno metropolitano como gobernabilidad; entre la autorregulación y la orientación política” en Iracheta, A. *Metrópoli y Gobernanza, op cit.* p. 83

37 Para Roberto Eibenschutz la Constitución no hace provisiones para las zonas metropolitanas, y carece de un principio que las ampare, lo que en consecuencia torna difícil el planteamiento y armonización de un marco jurídico propicio. Cfr. DONADO, Héctor Miguel, *Los retos y las oportunidades de la gobernanza metropolitana en México*, WRI México. [en línea] <<https://wrimexico.org/bloga/los-retos-y-las-oportunidades-de-la-gobernanza-metropolitana-en-m%C3%A9xico>>, [consulta: 9 de octubre del 2019].

los mecanismos de cooperación y de conformación de autoridades metropolitanas, más allá de lo que se ha logrado en la legislación federal. Sin embargo, se considera que mucho ayudaría un marco general constitucional, que de paso a otras normas, más flexibles y adaptadas a la realidad de las diversas zonas metropolitanas y regiones del país. Un conjunto de reformas a nivel del Congreso Federal y continúe con la discusión y posterior reforma de los marcos de las entidades federativas.

En este trabajo se proponen algunas otras adecuaciones legales que se consideran necesarias y de urgente resolución a nivel federal, recuperando para ello algunas de las mejores prácticas en casos relevantes de entidades federativas, con especial énfasis en la trayectoria del Estado de Jalisco, tanto en la conformación del régimen metropolitano en las áreas metropolitanas del Estado como de los esquemas de asociatividad intermunicipal en las regiones de Jalisco, a partir de las denominadas Juntas Intermunicipales, que entre otras vías ha derivado en la reciente Ley de Asociaciones Intermunicipales del Estado de Jalisco, publicada el 30 de octubre de 2021.

Hasta ahora, en el recuento que se hace de iniciativas en el Congreso Federal, detectamos que no han tenido el éxito, ha fallado la eficacia legislativa para convertir los textos en normas, por lo que es necesario preguntarnos ¿por qué no han prosperado los cambios constitucionales para reconocer de mejor manera el *fenómeno metropolitano*? ¿por qué se sigue “esperando resultados diferentes haciendo las mismas cosas”?³⁸ ¿se trata de una “muralla”³⁹ política y de intereses partidarios para defender al *municipalismo*?⁴⁰ O

38 La “locura” parafraseando a Einstein es seguir intentando mecanismos de comisiones metropolitanas que han mostrado su insuficiencia práctica. Sobre esto abundaremos al analizar las recientes iniciativas de Ley de Desarrollo Metropolitano para la Zona Metropolitana del Valle de México.

39 Usamos el término muralla, que es el concepto asociado a lo religioso de una ciudad en la Edad Media que dentro de sus murallas tenía una catedral y un obispo; muros y fosos, en la definición francesa, que protegían a las casas encerradas. Durante la Edad Media la muralla cumplía una serie de funciones: (Defensiva, Demostración de fuerza e independencia política, Jurídica, separaba los proscritos extramuros, Fiscal, Límite físico, Ornamento, haciendo la ciudad más noble, más bella) <https://es.wikipedia.org/wiki/Muralla;Ciudad>. Cfr. KUNZ BOLAÑOS, IGNACIO y Gerardo González Herrera, *¿Es posible la Gobernación Metropolitana en México?*, *op cit.* p. 487.

40 Para Arellano la intensa discusión se da “entre quienes desean la creación de gobiernos e instancias que relacionen en lo jurídico y político a la entidad federativa y el municipio y (...) quienes defienden acérrimamente al municipio libre”, ARELLANO RÍOS, Alberto, *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*, México: UNAM/El Colegio de Jalisco, 2013, p. 80.

probablemente se trate de un protagonismo en cada legislatura que llega a “descubrir el agua caliente”, en lugar de recuperar consensos y aportaciones útiles.⁴¹ A estas interrogantes se dedican algunas reflexiones más adelante.

Lo cierto es que se sigue más o menos en el mismo lugar que al inicio del siglo XX, repitiendo que los esquemas y responsabilidades derivadas de las abigarradas competencias entre niveles de gobierno deberían prevalecer sin modificación alguna,⁴² y sin actualizar los mecanismos de coordinación intergubernamentales e intermunicipales. No obstante, como se ha dicho, la suma de responsabilidades y atribuciones conferidas a los municipios no se están correspondiendo con las capacidades de gobernación de la mayoría de éstos y con el reparto de responsabilidades y recursos que mantiene, agravado además por la recentralización que el Gobierno Federal está haciendo en muchas políticas públicas que representan decisiones claves sobre el desarrollo de las comunidades.

Algunas referencias al Derecho Comparado y a otras experiencias internacionales de gobernación también nos aportan al diseño institucional de México, pero se reconoce que las diferencias y la necesidad de transitar hacia un proceso propio y “tropicalizado” requiere de una buena identificación de sistemas jurídicos similares, entre los sistemas federales y los unitarios, y entre aquellos que ya disponen de estructuras con cuarto de nivel de gobierno y los que no lo tienen. Como ha escrito Pedro Pírez, “más que fundamentar posibles organizaciones metropolitanas de gobierno y gestión, se trata de comprender el funcionamiento político de esa realidad y entender, entre otros aspectos, la persistente ausencia de configuraciones político-institucionales de nivel metropolitano”.⁴³

Se escribe y enfatiza lo *metropolitano*, porque se considera que la referencia a conurbaciones es un concepto limitado que tendría que ser superado. La conurbación, como se dirá más adelante, es un concepto producto del desarrollo de las infraestructuras y muy

41 En el medio parlamentario se describe como “Ley Barredora” aquella que tiende a mandar al “bote de la basura” todo aquello que se quedó sin ser resuelto por una Legislatura anterior.

42 Más adelante, al hacer la revisión de las iniciativas de reforma constitucional más recientes y más cercanas al *fenómeno metropolitano* y a los mecanismos de asociatividad intermunicipal se pretende documentar el nulo avance que han tenido las minutas de acuerdo legislativo que han generado mayor consenso.

43 PÍREZ, Pedro “El gobierno metropolitano como gobernabilidad; entre la autorregulación y la orientación política” en Iracheta, A. *Metrópolis y Gobernanza*, *op cit.* p. 83

especialmente de las redes de transporte (de transporte público en algunas naciones o de *freeway* en otras, construidas para conectar suburbios lejanos a la ciudad central) que han venido a configurar las aglomeraciones y sus periferias, pero que en el uso frecuente en México (usando términos que aluden a contigüidad o continuidad, como aparece en la Constitución), poco aporta a la ordenación, desarrollo y a la misma comprensión del fenómeno más amplio.

Se propone que en la Constitución se supere esta insuficiente comprensión del fenómeno y del término y se adopte abiertamente la denominación de zona metropolitana, y se relacione con otras definiciones más recientes, como la vigente en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante LGAHOTDU).

También creemos que es necesario superar la concepción que deriva en una fragmentación territorial⁴⁴ que se refleja en aspectos institucionales, legales y orgánicos que actúan en paralelo sobre una misma realidad territorial y ambiental y que requerirían de una integración para incidir con mayor efectividad en la planeación y ordenación del territorio.

De la revisión del marco jurídico asociado a las leyes territoriales se destaca que la fragmentación, especialmente entre el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el ordenamiento ecológico del territorio, es una de las situaciones que se requiere superar porque ello les resta eficacia a las normas, a las instituciones y a los instrumentos derivados de éstas. Una consecuencia directa es la existencia de muchos planes y programas que se superponen es que tienden a fomentar la discrecionalidad y la contradicción reglamentaria, por ejemplo, entre el ordenamiento territorial, con el ecológico del territorio, o con los atlas de riesgo, por citar algunos.

La propuesta en este sentido va en la dirección de conformar un Código Territorial (casi un Código de las leyes reglamentarias del artículo 27 Constitucional, particularmente

44 Laura Jaloma hace mención que la fragmentación de las ciudades presenta pérdida hasta del 6% del PIB. Por otra parte, sugiere que la existencia de instancias de coordinación metropolitana que puede disminuir dichas pérdidas hasta la mitad. Refiere además que las ciudades generan “entre el 47% y el 70% de las emisiones de CO₂”, aunado a la problemática de abastecimiento y la dependencia de recursos naturales. (JALOMA, Laura en DONADO, Héctor Miguel, *Los retos y las oportunidades de la gobernanza metropolitana en México*, WRI México. [en línea] <<https://wrimexico.org/bloga/los-retos-y-las-oportunidades-de-la-gobernanza-metropolitana-en-m%C3%A9xico>>, [consulta: 9 de octubre del 2019].

del tercer párrafo⁴⁵) que logre en un instrumento integrado generar una mayor seguridad jurídica y mayor claridad sobre los conceptos por regularse, que ahora no se logra con las diversas fuentes fragmentadas, y que permita además abarcar la generalidad del territorio del país, pero muy en particular el nivel regional, incluyendo las metrópolis.⁴⁶

La referencia frecuentemente documentada es la superposición entre la LGAHOTDU y la LGEEPA, pero hay que mencionar también a varias leyes más relacionadas con bosques y aguas; minería; pesca y acuicultura, etc. Muy en particular se considera urgente integrar la materia agraria, contenida en la Ley Agraria (LA en adelante) a una concepción más armónica del territorio, en lo que concierne a las tierras para el asentamiento humano, la creación de nuevos centros de población y al establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades, así como respecto a los terrenos baldíos y los nacionales, y en general respecto al ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico.

Sobre la materia agraria es importante referirnos a lo señalado por Azuela y Cancino, cuando afirman que “el tema del poder que de manera creciente ejercen los núcleos agrarios sobre el territorio (...) representa un problema que no ha sido registrado por la mirada del constitucionalismo mexicano”.⁴⁷

También se cree que tiene que ser revisada y actualizada la concepción de la congruencia y ajustes entre los diferentes niveles de planeación y que esto tiene que verse reflejado en la Constitución. Es el caso, de los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, en la que actualmente existe una contradicción legal entre el artículo 38 de la LGAHOTDU y los planes o programas de desarrollo urbano municipales, referidos en el

45 Al respecto ver el Anexo 16 que contiene una relación de leyes como reglamentarias con el Artículo 27 Constitucional y el Anexo 17 que contiene una relación de leyes relacionadas con el Artículo 27 Constitucional.

46 Sobre la parcialización del concepto Hábitat, la participación entre la visión del campo y la ciudad y el olvido de la importancia de lo rural en su relación con lo urbano, ver la Ponencia magistral: “La evolución de los derechos hacia Hábitat III” del Arq. Enrique Ortiz Flores (Coalición Hábitat) en el Seminario Internacional *Más allá del derecho a la ciudad*, 25 al 27 de noviembre de 2015, [en línea] <http://www.paot.org.mx/micrositios/seminario_mas_alla_del_derecho/dia_3.html>, [consulta: 17 de abril del 2019].

47 AZUELA DE LA CUEVA, Antonio y Miguel Ángel Cancino, “Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano”, en Rabasa, Emilio O., *La Constitución y el Medio Ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 145.

inciso a) de la fracción V, del artículo 115. Sería necesario darle la jerarquía a lo metropolitano para la debida congruencia y ajuste y dejar establecido en este inciso del artículo 115, asegurando una mayor y necesaria congruencia entre un instrumento normativo superior, el metropolitano, y planes y programas municipales. Acaso será innecesario continuar elaborando Programas Municipales de Desarrollo Urbano u Ordenamientos Ecológicos Locales, porque las normas de éstos habrían de estar incluidos en el ordenamiento territorial metropolitano.⁴⁸

Es también importante revisar la forma en la que se han estructurado los aparatos gubernamentales que regulan las materias más relevantes para la ordenación de las metrópolis y que también muestran algunas de las contradicciones mencionadas anteriormente. En México, se ha ido heredando una preeminencia del sector asentamientos humanos y urbanístico y una casi total ausencia de otras secretarías. Es el caso del sector de Medio Ambiente y Recursos Naturales que regularmente no participa en los ordenamientos regionales metropolitanos y mantiene una absurda consideración respecto a regular los usos del suelo, fuera de los centros de población y a establecer dentro de los centros de población, los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, concluyendo que *“Las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, mediante las cuales se regulen los usos del suelo, se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población”*⁴⁹.

Otro eje de análisis que complementa lo anterior, pero a un nivel de implementación de las políticas públicas es el papel predominante del Gobierno Federal en las configuraciones metropolitanas⁵⁰. Por ello se hace una interpretación de la forma en que las estructuras orgánicas, de dependencias y departamentos federales han actuado, o dejado de

48 Sobre el tema de los ordenamientos, integrados y armonizados se hace una propuesta concreta en secciones posteriores.

49 Ver fracción II y III del artículo 20 BIS 4 y la fracción III del artículo 20 BIS 5 de la LGEEPA.

50 Pedro Pérez documenta la situación particular para el área metropolitana de Buenos Aires, ver PÉREZ, Pedro “El gobierno metropolitano como gobernabilidad; entre la autorregulación y la orientación política” en Iracheta, A. *Metrópoli y Gobernanza, op cit*; también en *Economía Sociedad y Territorio*, XIV (45): 523-548. DOI: 10.22136/est002014385. 2014.

actuar, a lo largo de la historia de México en las aglomeraciones metropolitanas y en las regiones del país y que nos permite describir una particular forma de (des) coordinación metropolitana. Se puede decir que regularmente el Gobierno Federal y sus respectivos despachos actúan descoordinadamente y en muchos de los casos lo hacen rebasando las atribuciones locales e imponiendo políticas públicas que son factor clave de las configuraciones metropolitanas.

Así, mientras la SEDATU promueve la coordinación y la concurrencia, otras tantas dependencias van por “la libre” imponiendo la velocidad y dirección del desarrollo a las zonas metropolitanas. Al respecto convendría preguntarse, para poner un ejemplo, ¿dónde terminan los accesos carreteros? ¿cuándo dejan de ser cruces carreteros y pasan a formar parte de la estructura urbana o metropolitana? ¿es la presencia de una caseta de cobro la evidencia del inicio de una carretera? Y en general ¿cuándo la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT, hoy SICT) se ha sentado a coordinarse en el ámbito metropolitano?

De la revisión histórica que se hace de estas estructuras orgánicas, se trata de plantear algunas hipótesis para identificar contextos que motivaron y dieron como resultado los respectivos agrupamientos orgánicos y la forma en que se abordaron (o no) los aspectos más estructurantes del desarrollo nacional y lo metropolitano en particular y que nos muestra un claro énfasis en lo territorial, la regulación de los asentamientos humanos y en la separación que han tenido las estructuras orgánicas al considerar la naturaleza y los recursos naturales, utilizados para la generación de riqueza en el país, como un recursos inagotable, así como la generación de residuos contaminantes como un “mal necesario”.

Como se verá más adelante, lo metropolitano aparece hasta el año 2013, cuando por primera vez se le asigna a la SEDATU como parte de las funciones descritas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Antes de esa fecha sí se reconocía a la conurbación, particularmente del Valle de México, pero como un hecho y bajo la concepción de conurbaciones.

Una propuesta de reestructuración orgánica del aparato gubernativo y normativo federal para México apuntaría en el sentido de volver a concentrar atribuciones para la más eficaz ordenación de los asentamientos humanos, de aspectos económicos claves y su vinculación con el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al

ambiente. Una Secretaría Desarrollo Regional y Metropolitano (probablemente integrando al Ordenamiento Territorial) sería conveniente para recuperar el sentido más amplio de los conceptos de desarrollo y ordenamientos territoriales y alejarlo de las particularidades y fragmentaciones que han resultado muy costosas para el desarrollo sustentable del país y que atiende de manera más enfática la materia metropolitana. Muy probablemente el resultado de la integración de las respectivas áreas de ordenación de la SEDATU y la SEMARNAT sería un buen inicio de la nueva estructuración. Lo anterior con independencia del énfasis que se pone en la gobernación metropolitana, que en estricto sentido es más política y no se agota en lo territorial.

En varias de las líneas de desarrollo del trabajo se trata de hipótesis amplias y difíciles de explicar en su amplitud, pero se tiene la convicción que es importante incluirlas como argumentos para soportar algunas de las propuestas y conclusiones que se persiguen en este trabajo. En general el trabajo aterriza en reformas constitucionales y leyes reglamentarias, por lo que se tiene el convencimiento que no basta presentar una determinada redacción de un articulado, sino argumentar y tratar de persuadir a los tomadores de decisión, acaso funcionando en su momento como exposición de los motivos que expliquen las redacciones propuestas.

La estructura del trabajo es la siguiente. Los capítulos I y II se consideran contextuales, permiten identificar la relevancia del fenómeno metropolitano y los antecedentes relevantes para su abordaje; mientras que los capítulos III, IV y V permiten presentar los elementos propiamente jurídicos que dan pertinencia al tema de investigación, en relación directamente con los temas jurídicos; la parte final, Epílogo, resume las principales conclusiones del trabajo y plantea algunas de las líneas de trabajo que habrán de continuar posteriormente.

En el Capítulo I, Breve revisión sobre el abordaje teórico de lo metropolitano, se explica la evolución de las ciudades hacia aglomeraciones complejas y el abordaje teórico que han tenido. Se trata de enfatizar la relevancia de lo metropolitano y las características del conjunto de problemas y retos “reales” asociado con las aglomeraciones metropolitanas, así como las particulares formas en las que se han pretendido delimitar y definir las zonas metropolitanas.

En el Capítulo II. De las variantes de gobernación de las aglomeraciones, se aborda la gobernación desde diferentes perspectivas que dan cuenta de la complejidad, pero también de las complicaciones que representan los particulares arreglos institucionales que se tienen en el país. Se destaca primeramente la pretensión de gobernar desde la complejidad más amplia, la gobernación social. Posteriormente se aborda la situación sobre las (in) capacidades de los municipios para afrontar (o pretender hacerlo) los retos de la gobernación⁵¹ de las metrópolis. En contraste, en la siguiente sección, se abordan algunas experiencias que se considera pertinentes de institucionalización de intermunicipalidades, que es una de las perspectivas que se considera más útil y necesaria para México.

Como ejemplo de coordinación metropolitana exitoso se expone el caso del Estado Jalisco y muy en particular el caso del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). Además, otra experiencia relevante que involucra también al Estado Jalisco es la asociatividad intermunicipal, más allá de las áreas metropolitanas, y que se desarrolla prácticamente en todos los municipios del Estado y que hoy ya cuenta con un marco normativo en la Ley de Asociaciones Intermunicipales del Estado de Jalisco. También se reseña, por la importancia que tiene, el caso de la coordinación interestatal entre Puerto Vallarta y Bahía de Banderas, de fecha muy reciente dado que se firmó a fin de 2019.

En otra sección identificada como *Gobernar (o dejar de hacerlo) desde los escritorios federales*, se hace una interpretación de la forma histórica en la que las dependencias federales y algunas entidades han asumido las responsabilidades de gobernación del fenómeno de la aglomeración, a nuestro juicio, con mucho rezago y poca asertividad. En esta sección se abordan también los aspectos relacionados con la insuficiencia del mecanismo de financiamiento directo, particularmente el denominado Fondo Metropolitano.

Una sección siguiente, denominada *Gobernar reconociendo las relaciones políticas, las agendas e intereses de los actores (más allá del voluntarismo)*, aborda los aspectos de

51 Pírez refiere a la noción de gobernabilidad, para explicar las dificultades de los aparatos gubernamentales para responder a las cuestiones que le plantea la sociedad. Planteando pensar la ingobernabilidad, en referencia al desarrollo de políticas diferentes y, más aún, contrarias a los intereses más poderosos de una sociedad o una ciudad. Ver PÍREZ, Pedro “El gobierno metropolitano como gobernabilidad; entre la autorregulación y la orientación política” en Iracheta, A. *Metrópoli y Gobernanza, op cit.* Una ciudad metropolitana, decimos nosotros, con políticas contrarias a la cooperación y a la búsqueda de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos metropolitanos.

poder, agendas e intereses de los actores. Aquí introducimos algunos modelos analíticos para identificar las particularidades de lo que se ha reconocido como *sistema complejo*, pero también introducimos el concepto de “ventana” para reconocer que, en determinados contextos, las “corrientes múltiples”⁵² permitirían concretar como producto de política pública, la coordinación metropolitana. Este es un modelo que se habrá de seguir desarrollando en otros trabajos, porque se considera que tiene mucha capacidad explicativa.

En esta sección también se recupera la argumentación, ya presentada en otros trabajos sobre la obligatoriedad que se requiere para darle viabilidad y eficacia a la coordinación metropolitana, en contraste con las insuficiencias de las experiencias tradicionales de coordinación tendientes al “voluntarismo”.

En el Capítulo III. Sobre el Régimen jurídico metropolitano en México, se pretende pasar a una etapa argumentativa relacionada más con el problema de investigación y que configura la pertinencia de la investigación. Se parte de reconocer los vacíos constitucionales para abordar adecuadamente el *fenómeno metropolitano*, además de la ausencia de leyes generales que regulen la coordinación, la concurrencia y la asociatividad, tanto metropolitana como intermunicipal, que son las insuficiencias jurídicas que justifican y dan contenido a las tesis sostenidas en este trabajo.

En esta sección se abordan aquellos vacíos, vaguedades y ambigüedades jurídicas que se han seleccionado como los de mayor relevancia y con más vinculación con lo metropolitano. A partir de problematizarlos se hacen propuestas y precisiones que son retomadas en una sección posterior en la que se propone una reforma jurídica concreta.

Esta reflexión, también ha permitido abordar otros aspectos normativos relacionados con la fragmentación de leyes, planes y reglas que han derivado en un marco legal disperso, de leyes paralelas que fomentan la ineficacia normativa.

52 A partir del modelo planteado por Kingdon en 1995. Ver ZAHARIADIS, Nikolaos, “El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas” en Sabatier, Paul A., ed., *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado, 2014 [en línea] <<http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/66%20-%20ZAHARIADIS%20en%20SABATIER%20Teo%20del%20Proc%20de%20las%20Pol.pdf>> [20 mayo 2020].

Parte muy importante de este trabajo fue la recuperación de un conjunto de iniciativas de reforma constitucional, estas se presentan en el Capítulo IV. Hacia una Reforma constitucional sobre el fenómeno metropolitano, en el que se analizan críticamente y a partir de ellas se propone hacer una actualización y puesta al día de aquellas que se consideran más importantes para darle un contenido pleno a lo metropolitano en la Constitución. También se revisa el siguiente nivel reglamentario, conformado por las leyes sobre desarrollo y coordinación metropolitana que se han presentado en el Congreso de la Unión, una de las cuales está muy próxima a aprobarse por las dos Cámaras.

Una última sección que conforma este capítulo es el análisis de un conjunto de instrumentos normativos de las entidades federativas para reconocer la forma en la que abordan, o no lo hacen, el *fenómeno metropolitano*.

En el capítulo V. Propuestas para reforzar las experiencias de gobernación, se sintetiza el desarrollo de los argumentos sobre los aspectos claves de la gobernación metropolitana: la obligatoriedad en la coordinación y la conformación de autoridades metropolitanas y se detallan el conjunto de reformas constitucionales propuestas.

Al retomar la insuficiencia de los mecanismos de cooperación, concurrencia y gobernación que se han experimentado en México con alcances limitados en la mayoría de las zonas del país, se plantea la necesidad de ampliar las opciones de asociación entre los gobiernos estatales y municipales, caminando más decididamente hacia “autoridades metropolitanas”, como instancias supramunicipales e intergubernamentales, como las que ya son una realidad en varias partes del país.

Aquí se incluye y se desarrolla la idea de parlamentos metropolitanos, como una forma de superar las dificultades para la representatividad y participación de la ciudadanía y para crear espacios de coordinación también en los gobiernos legislativos, lo que podría involucrar a los congresos locales entre sí y con los regidores de los ayuntamientos.

Finalmente, se presenta la propuesta de formalizar una rama del Derecho nueva, que se ha denominado Derecho Metropolitano, que permita contar con un marco de estudio, con suficiente autonomía y con un objeto y finalidad claro que posibilite estructurar un nuevo marco constitucional además de leyes reglamentarias que den soporte suficiente al *fenómeno metropolitano*, tanto en su adecuada conceptualización, como en el reconocimiento de

nuevas formas de gobernación y concurrencia de atribuciones. El complemento de lo anterior sería una Ley General (con leyes estatales de coordinación metropolitana) para favorecer los procesos de coordinación en los diferentes escenarios que se presentan en el país.

La propuesta, parte de analizar las limitaciones y dificultades que otras ramas del Derecho tienen para abordar lo metropolitano. Para ello se hace un análisis de las ramas del Derecho Urbanístico, Ambiental y Municipal, identificando las relaciones que tienen con el Derecho Metropolitano propuesto.

En el Epílogo, como se ha dicho se sintetizan las conclusiones más relevantes del trabajo y se apuntan algunas líneas de investigación y temas para una posterior profundización.

Para una lectura más ligera, se consideró que algunas de las tablas y datos más extensos fueran concentrados en la sección de Anexos, en donde se espera que los interesados encuentren datos y referencias que puedan ser de utilidad pero que no se consideraron esenciales para la argumentación del trabajo.

CAPÍTULO I. BREVE REVISIÓN SOBRE EL ABORDAJE TEÓRICO-PRÁCTICO DE LO METROPOLITANO

*“The twentieth century was urban,
the twenty-first century is metropolitan”*

Forero, R. citado por Sandoval Ramírez (2020: 1)⁵³

El siglo XXI ya es metropolitano, particularmente para poblaciones como México, que como la mayor parte de ciudades en el mundo han experimentado una acelerada concentración del desarrollo económico y social y una expansión territorial, con procesos de urbanización, que han dado como resultado las grandes aglomeraciones. Las mayores de éstas denominadas metrópolis, y que en el conjunto de interacciones nos identifican con el *fenómeno metropolitano* y con los sistemas complejos.

Se puede decir que, en la evolución hacia las aglomeraciones, en una primera etapa el proceso trasladó los problemas más amplios del campo a la ciudad, también por el paso de una economía predominantemente agrícola a otra de carácter urbano⁵⁴ que concentró la atención de muchos de los problemas públicos hacia estas regiones. De la concentración de las oportunidades de empleo, pasamos a la necesidad de vivienda y la solución “irregular” en los espacios periurbanos, con la consecuente necesidad de desplazamientos cotidianos, cada vez más lejanos. Pero también las aglomeraciones pasaron en otros momentos hacia una etapa de descentralización y expansión, por políticas deliberadas o como procesos “naturales” que derivaron en aglomeraciones con continuidades, dando paso al fenómeno de conurbaciones intermunicipales y en otros casos a zonas periurbanas, con muchos espacios desocupados pero alejados de las centralidades.

Sergio Padilla ha señalado un consenso dentro de la tarea de caracterizar a las ciudades⁵⁵ a partir de diversas propiedades (enfaticando densidad, tamaño, etc.) y

53 Forero, R. Entrevistado por SANDOVAL RAMÍREZ, Yoali G., *Policy Analysis of Metropolitan Coordination: The Case of Guadalajara, Mexico*, Alemania, Tesis de Maestría, University of Passau, Chair of Political Science, 2020.

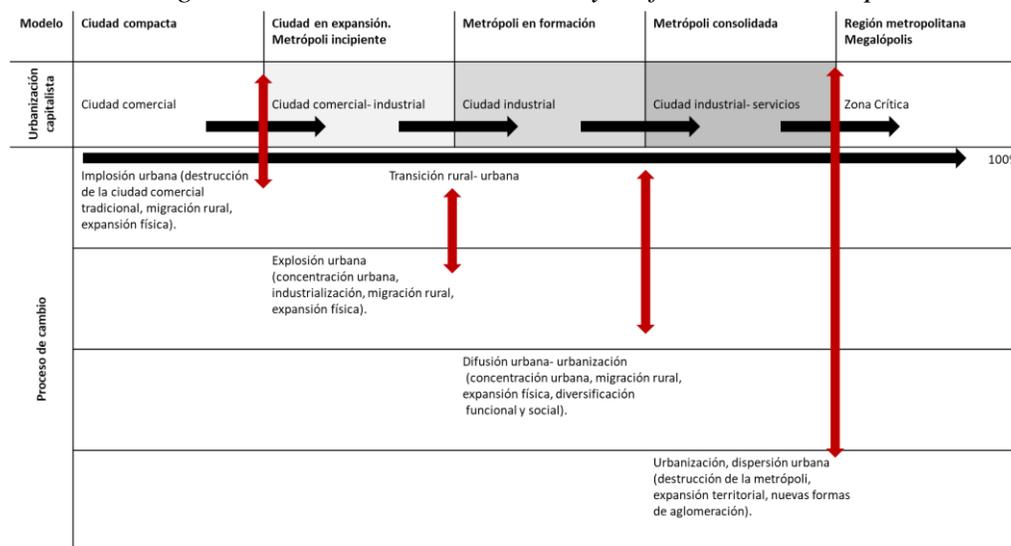
54 UNIKEL, Luis, *El Desarrollo Urbano de México. Diagnóstico e Implicaciones Futuras*, México, El Colegio de México, 1976. p. 116

55 Hay que tener presente que el concepto de “ciudad” no se encuentra jurídica o institucionalmente definido. En la Constitución el término “ciudad” no se encuentra incluido, salvo en la definición de la Ciudad de México,

diferenciándose de lo que no se considera como una ciudad, es decir, lo que se conoce como el medio rural, y que a partir de los “vastos territorios salpicados de urbanización” han formado procesos de urbanización, regionalización y metropolización, situando las ciudades bajo un modelo urbano, y vinculándolo a un determinado proceso de cambio, situación que se ha repetido a través de las últimas décadas y que ha derivado en “nuevas formas de aglomeración” de la población.⁵⁶

Este proceso histórico de las ciudades, y su conversión de ciudades “compactas” o “comerciales”, que en contextos más locales se podrían reconocer como “ciudades pequeñas” ha dado lugar a metrópolis y megalópolis. Tal y como ha planteado en un esquema que sintetiza las relaciones entre modelos, la función capitalista de la ciudad (en base a sus actividades económicas y su inserción en el mercado) y a lo que denomina “procesos de cambio”, como se demuestra en la siguiente imagen:

Imagen 1: Proceso de urbanización y de formación metropolitana



tampoco el de “ciudades”. En México no existe una definición espacial para las ciudades, INEGI hace una separación entre la población rural de la urbana a partir de los 2,500 habitantes en una localidad. *Cfr. MARAMBIO CASTILLO, Alejandro y Yraida Romano Grullón, Modelo de Crecimiento de Suelo Urbano para Zonas Metropolitanas, México | 2000 – 2030, México, LPFRG Urban Lab, 2019, p. 10.*

56 PADILLA, Sergio, *Metrópolis México. Formación / Consolidación*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2016, p. 36 y 37

Fuente: tomado de PADILLA, Sergio *Metrópolis México. Formación / Consolidación, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2016.*⁵⁷

En la mayor cantidad de ciudades mexicanas las grandes concentraciones urbanas rebasaron la ciudad central que las contenía; amplió y expandió territorialmente hacia otros territorios y buscó nuevas articulaciones en la política pública intergubernamental, procurando combinar y conducir las diferentes dinámicas hacia un objetivo común. Algunas políticas e intencionalidades institucionales pretendieron actuar a favor de inducir esos procesos, y otras, en la intención (ingenua quizás) de frenarlas y redireccionarlas hacia un mayor equilibrio hacia otras regiones.

En general el proceso reconocido de atraktividad de estas grandes ciudades conlleva una migración que concentra población, pero en otros momentos también implica procesos de desconcentración y expansión hacia la periferia, cuando la escala o los problemas de congestión se vuelven un factor para decidir abandonar el centro o porque las oportunidades, particularmente cuando las viviendas se ofrecen únicamente en las periferias, como sucedió durante las políticas públicas de fomento a la vivienda en los sexenios de Vicente Fox y de Felipe Calderón, principalmente.

El caso de Londres, ejemplo de las primeras ciudades metropolitanas describe claramente este fenómeno de crecimiento y posterior expansión hacia la periferia. La narrativa fue recogida en una recopilación histórica de Jordi Julià de las principales redes metropolitanas en el mundo y sobre el papel estructurante de las redes de transporte.

Resulta interesante reconocer que, a principio del siglo XIX, las limitaciones a la transportación y de las infraestructuras de agua y saneamiento, conformaba una ciudad central (el Londres real) sumamente densa, con un alto hacinamiento e insalubridad, que derivaron en alta mortalidad de los pobres, mientras que las clases medias y altas costeaban sus desplazamientos a residencias en el campo. La mayor parte del millón y medio de habitantes hacía sus desplazamientos entre la residencia, el trabajo y otras necesidades a pie. La innovación tecnológica, asociada al ferrocarril metropolitano, inicialmente con tranvías

⁵⁷ Ibidem, p. 37.

de caballos, permitieron la salida de la clase obrera a los suburbios, una desconcentración de la ciudad central y la reconfiguración de la metrópoli.⁵⁸

Este es el contexto sobre el origen del concepto *conurbación*, propuesta por Patrick Geddes en 1915, en relación a las nuevas formas de agrupamiento social y de definición del gobierno y la administración, que se generaban cuando “grandes líneas de tráfico, como los tranvías que facilitaban el movimiento de la población, así como la absorción de los suburbios circundantes.”⁵⁹

Así podemos observar que *conurbación*, como concepto no alude originariamente a una contigüidad física o poblacional (demográfica, como dice la Constitución), más bien a lo contrario a la expansión que provoca la infraestructura de tránsito y transporte, cuando se conciben para llegar más lejos, por ejemplo, a los suburbios. Sin embargo, como destaca Daniel Pérez Torres, se ha adoptado como “concepto útil para comprender los procesos de amalgamación de asentamientos humanos, pero debido a su interés morfológico no permite distinguir cuando se trata de una conurbación a escala metropolitana o simplemente entre ciudades tradicionales que por sus límites político-administrativos conforman un nuevo asentamiento más grande.”⁶⁰

Un tercer proceso asociado es el de asentamientos dentro de un mismo municipio que se tienden a acercar conformando una conurbación, pero esta no tiene que ver con el proceso de metropolización o de conurbación intermunicipal. Más tarde regresaremos a este punto, cuando abordemos la insuficiencia de estos conceptos relacionados con conurbación y continuidad en la Constitución. No obstante, no se asume que el surgimiento de las metrópolis pueda ser visto “como un proceso lineal y evolutivo que va desde las pequeñas aldeas a los centros urbanos; por el contrario, la producción de ciudades y metrópolis está

58 JULIÀ SORT, Jordi, *Redes metropolitanas*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, 2006, p. 22-25

59 Patrick Geddes, citado en PÉREZ TORRES, Daniel Enrique, *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración Urbana, Gobierno y Gobernanza*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2013. p. 59; también *cfr.* ZOIDO, Florencio *et al.*, *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*, *op cit.* p. 107.

60 *Ibidem*, p. 60

marcada por momentos de ruptura y por la emergencia de una organización social distinta a la existente.⁶¹

Luis Unikel señaló desde los años 70's que “teóricamente, el fenómeno metropolitano puede presentarse en cualquier tamaño de ciudad, siempre y cuando esta genere suficiente actividad económica como para integrar social y económicamente sus áreas circundantes (...) sin embargo, se considera que las unidades territoriales que conforman una zona metropolitana —las menores subdivisiones político-administrativas del país— deben presentar dos características: i) manifestar un carácter predominante urbano, y ii) una interdependencia mayor con la ciudad central que con cualquier otra. Aunque estos criterios son muy generales, siguen siendo los más operativos tanto a escala nacional como internacional.⁶²

Referir el trabajo de Luis Unikel es muy importante porque desde los años 70's planteó las técnicas de delimitación y la caracterización de las áreas metropolitanas⁶³.

No obstante, el problema de definición y las limitaciones para la delimitación y caracterización continúan hasta nuestros días, lo cual complica también el proceso de toma de decisiones para mejorar la gobernación, lo que significa en general darles dirección estratégica a estas realidades. Para Marambio y Romano, al referirse a la delimitación y al uso de las tecnologías para la clasificación del suelo, utilizando imágenes satelitales multiespectrales, reconocen que:

Cualquier instrumento de planeación y/o gestión requieren de una delimitación espacial, siendo ésta una de las mayores dificultades con las que nos encontramos cuando se estudian las ciudades, principalmente porque las áreas urbanas comparten otros límites, administrativos y naturales, porque la complejidad de sus periferias hace indistinguible la diferencia entre lo

61 ORIHUELA JURADO, Isela, *et al. Estudios Metropolitanos. Actualidad y Retos*, México, Instituto Mora, 2015, p. 13

62 UNIKEL, Luis, *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras* op. cit. pp. 124 y 133

63 KUNZ I & González G., “¿Es posible la Gobernación Metropolitana en México?” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, *op cit*, p.464

*urbano y lo rural, y porque su continuo crecimiento hace que en algún momento rebasen su límite administrativo original.*⁶⁴

Resolver de manera coordinada muchos de los problemas derivados de la aglomeración, que en muchos de los casos, es lo que la bibliografía tiende a priorizar, lo problemático de las metrópolis, pero también, el reconocimiento que las interacciones económicas, empleo, inversión, etc. que se conjuntan en las metrópolis están aprovechando las ventajas competitivas de localización y las economías de aglomeración, por lo que los procesos socioeconómicos adquieren una autonomía frente a los intentos de la política pública de conducir o reconducir la acción social, generalmente tarde y hasta ahora de manera limitada e insuficiente. La perspectiva de oportunidad y de competencia global también emerge como una “solución” a la mejora en la calidad de vida de las personas y de mejor solución a los retos del desarrollo sustentable de las naciones.⁶⁵

Las metrópolis, como ha escrito Roberto Eibenschutz en *¿Por qué Repensar la Metrópolis?*:

“(…) Son los centros neurálgicos que pueden garantizar el futuro de la humanidad, porque es ahí donde se toman las decisiones, se concentran los recursos, se genera el conocimiento, se desarrolla la tecnología, donde ocurren las manifestaciones más avanzadas del arte y la cultura, porque es ahí donde la sociedad genera sus vínculos más fuertes, donde se inician las redes y donde se establecen las relaciones que cubren la totalidad del planeta. Porque es el espacio donde se manifiestan las ideas y conviven las diversidades. Porque es ahí donde se encuentra la sede de las instituciones que construyen las bases para la convivencia humana, la justicia, la salud, la educación y el bienestar. Porque es necesario entender las razones que han definido históricamente la creación de los espacios metropolitanos y sus

64 MARAMBIO CASTILLO, Alejandro y Yraida Romano Grullón, *Modelo de Crecimiento de Suelo Urbano para Zonas Metropolitanas, México | 2000 – 2030, op cit.*, pp. 10 y 11.

65 No es posible profundizar, pero una perspectiva muy atractiva, novedosa y sugerente sobre las metrópolis es la de Alain Bourdin, en el texto *La metrópolis de los individuos*, en la que afirma la emergencia de un nuevo tipo de civilización, con sus tres componentes mayores del movimiento del mundo actual: la lógica mundial de los mercados, la comunicación mediática y las ciudades. Ver BOURDIN, Alain, *La Métropole des individus*, México, Universidad de Puebla, trad. Francisco M. Vélez y Jean Hennequin Mercier, 2007.

características particulares, su forma física, su relación con la naturaleza, la complejidad de las relaciones sociales que ocurren en su territorio, las particularidades de la producción y distribución de bienes y servicios para satisfacer las demandas de la reproducción social.”⁶⁶

Desde la perspectiva de ONU HABITAT:

*“La expansión urbana ha hecho que muchas ciudades desborden los límites administrativos de sus municipios y terminen absorbiendo físicamente otros núcleos urbanos en un proceso de conurbación. El resultado ha sido la aparición de áreas urbanas de grandes dimensiones territoriales, a veces formalizadas en un área metropolitana, integradas por múltiples municipios y con una intensa actividad en todos los ámbitos”.*⁶⁷

Para Unikel, la formación de metrópolis en América Latina es un proceso del siglo XX; en México se inicia en forma notoria a partir de 1940 (...como resultado de) una expansión del fenómeno urbano del centro de algunas ciudades hacia su periferia a una velocidad mucho mayor de la que sería de esperar exclusivamente del crecimiento de su población.⁶⁸ La primera metrópoli en el país, la Zona Metropolitana del Valle de México ocurrió, según Miguel Herrera Canto inició en la década de los cuarenta, con la conurbación entre la Delegación Miguel Hidalgo en el Distrito Federal y el Municipio de Naucalpan en el Estado de México, inducida por la construcción de Ciudad Satélite⁶⁹.

En México, este proceso de concentración poblacional lo podemos describir a partir de la evolución de las denominadas zonas metropolitanas y particularmente áreas urbanas

66 EIBENSCHUTZ, R. “¿Por qué repensar la metrópoli?” en RAMÍREZ, Blanca Rebeca y Roberto Eibenschutz H., coords. *Repensar la Metrópoli II. Reflexiones sobre la Planeación y Procesos Metropolitanos*, México, Tomo II, Universidad Autónoma Metropolitana, 2015, p. 277

67 ONU HÁBITAT, *Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*, México, CONAVI, ONU Hábitat, CEPAL, 2012, p. 17

68 UNIKEL, Luis, *El Desarrollo Urbano de México. Diagnóstico e Implicaciones Futuras*, *op cit.* pp. 116 y 323

69 Herrera Canto, Miguel, “Las zonas metropolitanas de México”; en Reunión Nacional de Geografía 2008; México, 22-28 de septiembre de 2008; [en línea] <mapserver.inegi.org.mx/eventos/cng2008/RNG2008/zonas-metropolitanas.pptx (20/Febrero/2018) > [20 abril 2020], citado en la Propuesta de Decreto por el que se expide la Ley de Desarrollo Metropolitano para la Zona Metropolitana del Valle de México, SEDATU, Gobierno de Ciudad de México, Gobierno del Estado de México y Gobierno de Hidalgo, junio de 2019.

dentro de éstas, tales como la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Torreón y Tampico, extendiéndose esta delimitación a un número creciente de regiones, municipios, entidades y la población asociada a éstas.

Así y desde cualquier perspectiva, la relevancia y la importancia de estas regiones las ha convertido en el sistema urbano que mayor atención debería tener en nuestro país. No obstante, en México, se sigue sin darle un adecuado tratamiento en los instrumentos de política, en el financiamiento al desarrollo y en la discusión de las formas de gobernación y distribución de competencias contenidas en el marco jurídico.

SOBRE LOS CRITERIOS DE DELIMITACIÓN DE ZONAS METROPOLITANAS⁷⁰

El grupo interinstitucional conformado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) han establecido los criterios para la delimitación de las zonas metropolitanas en las políticas federales de nuestro país.

De acuerdo con la LGAHOTDU, en el Transitorio Noveno, SEDATU debió emitir los criterios y lineamientos para la delimitación territorial de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en un plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, que significó el 28 de noviembre de 2017. Esto no ha sucedido y continua un proceso de deliberación entre los órganos involucrados y aún en los medios académicos y profesionales.

Con anterioridad, se habían realizado marcos de referencia en los años 2000, 2005 y 2010 (contando entonces con la participación de la Secretaría de Desarrollo Social – SEDESOL- y por cuyas reformas en las atribuciones derivaron a la SEDATU el manejo de todo lo concerniente al ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y el tema agrario). Finalmente, el documento vigente data del año 2015, el cual desenvuelve una base conceptual y metodológica a fin de sistematizar elementos de análisis que determinan la procedencia en la delimitación de zonas metropolitanas.

Cabe destacar la definición de Zona Metropolitana que el grupo interinstitucional proporciona en su documento “Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015”:

70 Para un recuento de los Antecedentes sobre la Delimitación de las zonas metropolitanas, *cfr.* ORIHUELA JURADO, Isela, *et al. Estudios Metropolitanos. Actualidad y Retos, op cit.*, pp. 22-32

“(…) al conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 100 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan los límites del municipio, incorporando dentro de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. También se incluyen aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbana de las zonas metropolitanas en cuestión.

Adicionalmente, se contempla en la definición de zonas metropolitanas a los municipios con una ciudad de más de 500 mil habitantes, los que cuentan con ciudades de 200 mil o más habitantes ubicados en la franja fronteriza norte, sur y en la zona costera, y aquellos donde se asienten capitales estatales, estos últimos cuando no están incluidos en una zona metropolitana”.⁷¹

No obstante, coincidimos con Héctor Donado⁷² quien observa que se trata de una definición “académica y doctrinal que no necesariamente enmarca los posibles escenarios de metropolización y que a su vez no ha sido adoptada formalmente en el marco normativo”.

Ante la definición de zonas metropolitanas, el grupo interinstitucional señala dos tipos de municipios que intervienen en la conformación de la metrópolis: los municipios centrales (ciudad central) que históricamente han detentado el papel de poblaciones atractivas, de mayor tamaño y población frente a poblaciones vecinas, denominados exteriores.

Los municipios centrales se consideran metropolitanos a partir de cuatro indicadores: a) si se trata de una conurbación entre varios municipios (intermunicipal) en el rango de los 100 mil habitantes, b) si la ciudad supera los 100 mil habitantes, c) si la ciudad cuenta con 500 mil habitantes o bien, se trata de una capital de Entidad Federativa, y finalmente d) si la

71 SEDATU, CONAPO, INEGI, “Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015”, México, SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2018 [en línea] <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344506/1_Preliminares_hasta_V_correcciones_11_de_julio.pdf> [20 mayo 2020].

72 DONADO, Héctor M., *Los retos y las oportunidades de la gobernanza metropolitana en México*, WRI México. [en línea] <<https://wrimexico.org/bloga/los-retos-y-las-oportunidades-de-la-gobernanza-metropolitana-en-mexico>>, [consulta: 9 de octubre del 2019].

ciudad cuenta con más de 200 mil habitantes encontrándose a una distancia no mayor de 20 kilómetros de las fronteras internacionales o de las costas.

En lo que respecta a la delimitación de los municipios exteriores, se establecieron cuatro dimensiones: geográfica, la integración funcional, el carácter urbano y por razones de política urbana. En la dimensión geográfica, se define por una distancia de hasta 15 kilómetros de la ciudad central, y con la condicionante de contar con una carretera pavimentada de al menos dos carriles. Se trata por tanto de un criterio de cercanía geográfica y conectividad con infraestructura carretera.

Para que un municipio se considere exterior a través de la integración funcional, se definieron los criterios en base a indicadores de carácter socioeconómico: que al menos el 15% de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada y que reside en el municipio tenga su fuente laboral en los municipios centrales, o bien, que al menos el 10% de la PEA que labora en el municipio exterior sea residente de los municipios centrales.

Por su parte, las condiciones de carácter urbano que confieren criterios de delimitación para municipios exteriores consisten en dos indicadores: que la población ocupada en actividades primarias no supere del 25%, lo que sostiene la idea de que debe tratarse de una población eminentemente urbana, y que la densidad media sea mayor a 20 habitantes por hectárea, es decir, evitando la dispersión urbana.

Finalmente, en la dimensión de política urbana que sienta criterios para la identificación de municipios exteriores, se reúnen tres condiciones: que se encuentren incluidos en la declaratoria de zona conurbada o zona metropolitana; que sean contemplados en los instrumentos de ordenación correspondientes, y que sean reconocidos en la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.

El mismo documento de criterios para la delimitación de las zonas metropolitanas consolida un listado de zonas metropolitanas reconocidas plenamente en las políticas federales, estableciendo los criterios específicos a cada caso que contribuyeron a concederle el estatus metropolitano. Cabe mencionar que la identificación de las mismas permitió el acceso a los recursos del Fondo Metropolitano (FONMETRO), hasta que este desapareció. También es relevante señalar que cuatro de las 6 leyes de las 9 leyes estatales en materia

metropolitana tienen una clara orientación hacia el cumplimiento de las exigencias que impuso las reglas de operación del Fondo.⁷³

En la actualidad se reconocen 74 zonas metropolitanas lo que significa que, con datos del año 2015⁷⁴, en ellas habitan 75.1 millones de personas, que significa casi 63 por ciento de la población nacional para ese año; y que agruparía 417 demarcaciones y municipios en todas las entidades del país, lo que significa 17% del total de los 2,457 municipios del país. (Ver la tabla 1).

Tabla 1. Evolución de los indicadores de las metrópolis en México (1960-2015)

Indicador	1960	1980	1990	2000	2005	2010	2015
Zonas Metropolitanas	12	26	37	55	56	59	74
Demarcaciones y municipios metropolitanos	64	131	155	309	345	367	417
Entidades Federativas	14	20	26	29	29	29	32
Población total (millones)	9	26.1	31.5	51.5	57.9	63.8	75.1
Porcentaje de la población nacional	25.6	39.1	38.8	52.8	56	56.8	62.8

Fuentes: Elaboración propia a partir de diversas fuentes. Para 1960, UNIKEL, Luis, El Desarrollo Urbano de México. Diagnóstico e Implicaciones Futuras op cit. Para 1980, NEGRETE, María Eugenia y Héctor Salazar, "Zonas Metropolitanas de México" en Estudios Demográficos y Urbanos, México, Vol. 1, núm. 1, publicación cuatrimestral, El Colegio de México, 1986, Pp. 97-125.; Para 1990, SOBRINO, JAIME, Gobierno y administración metropolitana y regional, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993. Para 2000, 2005, 2010 y 2015 SEDESOL, CONAPO e INEGI (varias publicaciones), Delimitación de las zonas metropolitanas de México, México.

Adicionalmente, el incremento de los municipios y Entidades Federativas que han pasado a formar parte de los procesos de metropolización también ha sido creciente, toda vez que en los años sesenta solamente existían 64 municipios y 14 Estados bajo dicha condición y en la actualidad, conforme al último ejercicio de delimitación elaborado por el grupo Interinstitucional, forman parte de alguna metrópoli un total de 417 municipios y la totalidad de los Estados de la República.

73 Del año 2006 al 2019 se han expedido las Leyes en materia metropolitana de las siguientes entidades federativas: Colima, Distrito Federal (hoy Ciudad de México), Hidalgo, Zacatecas, Morelos, Jalisco, Oaxaca, Baja California y Nayarit.

74 Adicionalmente a las 74 zonas metropolitanas, se delimitaron 132 conurbaciones y 195 centros urbanos. "Las zonas metropolitanas se caracterizan por su tamaño e intensa integración funcional, mientras que las conurbaciones responden a la continuidad física entre dos o más localidades que constituyen un conglomerado." Cfr. MARAMBIO CASTILLO, Alejandro y Yraida Romano Grullón, *Modelo de Crecimiento de Suelo Urbano para Zonas Metropolitanas, México | 2000 – 2030, op cit.*, p. 11.

Otro aspecto relevante es el relacionado con la tipología que diferencía a las zonas entre interestatales, intraestatales y transfronterizas y que, como discutiremos más adelante, serían las primeras (las interestatales) las únicas reguladas constitucionalmente y por la LGAHOTDU.

Únicamente 7 de las 74 zonas declaradas son interestatales lo que representan el 8% de los casos, siendo las 68 restantes intraestatales. La población en éstas es de 27.77 millones, lo que significa el 37% del total de la población total de las zonas metropolitanas y Como se sabe incluye una de las mayores complejidades del mundo y la mayor en México, que es la Zona Metropolitana del Valle de México. Para mayor detalle sobre las zona metropolitanas interestatales ver la Tabla 2.

Tabla 2. Síntesis de la conformación de Zonas Metropolitanas Interestatales

Denominación de Zona Metropolitana	Entidades federativas y ciudades involucradas	Población (mill)
1 La Laguna	Coahuila de Zaragoza (Torreón), Durango (Gómez Palacio)	1.02
2 Valle de México	Ciudad de México (16 alcaldías y capital del país), Hidalgo (Tizayuca), México (59 municipios)	20.89
3 Puerto Vallarta	Jalisco (Puerto Vallarta), Nayarit (Bahía de Banderas)	0.43
4 La Piedad-Pénjamo	Guanajuato (Pénjamo), Michoacán de Ocampo (La Piedad)	0.25
5 Puebla-Tlaxcala	Puebla (Puebla capital y 18 municipios), Tlaxcala (20 municipios)	2.94
6 Querétaro	Querétaro (Querétaro capital y 3 municipios), Guanajuato (Apaseo el Alto)	1.32
Tampico	Tamaulipas (Tampico, Altamira, Ciudad Madero y Pánuco) y Veracruz (Pueblo Viejo)	0.91
<i>Total Población (millones de habitantes)</i>		<i>27.77</i>

Fuente: elaboración propia con base en documento de CONAPO, INEGI SEDATU. Delimitación de Zonas Metropolitanas de México, 2015.

Respecto a la conformación de las zonas metropolitanas acorde a la cantidad de municipios, y acorde a lo que la última delimitación señala, el grupo interinstitucional identifica una metrópoli con más de 70 municipios (la del Valle de México), dos metrópolis con más de 20 municipios (Puebla-Tlaxcala y Oaxaca), seis metrópolis que van de los 10 a los 20 municipios (Guadalajara, Toluca, Monterrey, Tlaxcala-Apizaco, Orizaba y Mérida), dieciséis metrópolis conformadas por 5 a 9 municipios, y el restante 65% de metrópolis se integran de entre 1 y 4 municipios, siendo el paradójico caso de las zonas metropolitanas con un solo municipio una de las que más casos presente entre el ejercicio de 2010 y el de 2015.

Tabla 3. Cantidad de municipios por Zonas Metropolitanas

Cantidad de Municipios	Cantidad	%
Metrópolis con 1 municipio	16	21.6%
Metrópolis con 2 municipios	20	27.0%
Metrópolis con 3 municipios	10	13.5%
Metrópolis con 4 municipios	3	4.1%
Metrópolis con 5 a 9 municipios	16	21.6%
Metrópolis con 10 a 19 municipios	6	8.1%
Metrópolis con 20 a 40 municipios	2	2.7%
Metrópolis con más de 70 municipios	1	1.4%
Total	74	100%

Fuente: elaboración propia con base en SEDESOL / CONAPO / INEGI: Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015.

En lo que respecta a las Entidades Federativas, el 92% de las zonas metropolitanas se encuentran delimitadas al interior de una sola Entidad. Siete se encuentran conurbadas con ciudades en el extranjero. Cinco metrópolis se encuentran en el territorio comprendido por dos Entidades Federativas, y un solo caso incluye a tres entidades (la del Valle de México).

Tabla 4. Cantidad de Entidades por Zonas Metropolitanas

Cantidad de Entidades	Cantidad	%
Metrópolis conformadas al interior de una sola Entidad Federativa	61	82.4%
Metrópolis conformadas por dos Entidades Federativas	5	6.8%
Metrópolis conformadas por tres Entidades Federativas	1	1.4%
Metrópolis conurbadas con poblaciones en el extranjero	7	9.5%
Total	74	100%

Fuente: elaboración propia con base en SEDESOL / CONAPO / INEGI: Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015.

Del análisis anterior y con base en los datos proporcionados por el grupo interinstitucional, así como acorde a los criterios de delimitación que aplican a la selección de municipios que integran cada una de las zonas metropolitanas, podemos establecer un ejercicio clasificatorio de las mismas, conforme a la condición de tratarse o no de una Capital de Estado, así como si involucra una o más Entidades Federativas, y finalmente, si cuenta con un proceso de conurbación hacia la frontera con una interacción física con ciudades de otro país.

Tomando en cuenta las características mencionadas, encontramos que el 44% de las metrópolis no incluyen a la capital del Estado, mientras que el 37% sí se desarrollan a partir de dicha condición. El resto de metrópolis se distribuyen de la siguiente manera: interestatales el 5%, interestatales y Capital de Estado solamente un caso (1.4%), al igual que la metrópolis de carácter interestatal y federal (Valle de México). Finalmente, existe un 8%

de metrópolis de carácter Binacional (en su totalidad en la frontera con Estados Unidos), y un solo caso de metrópolis Binacional y Capital de Estado (Mexicali).

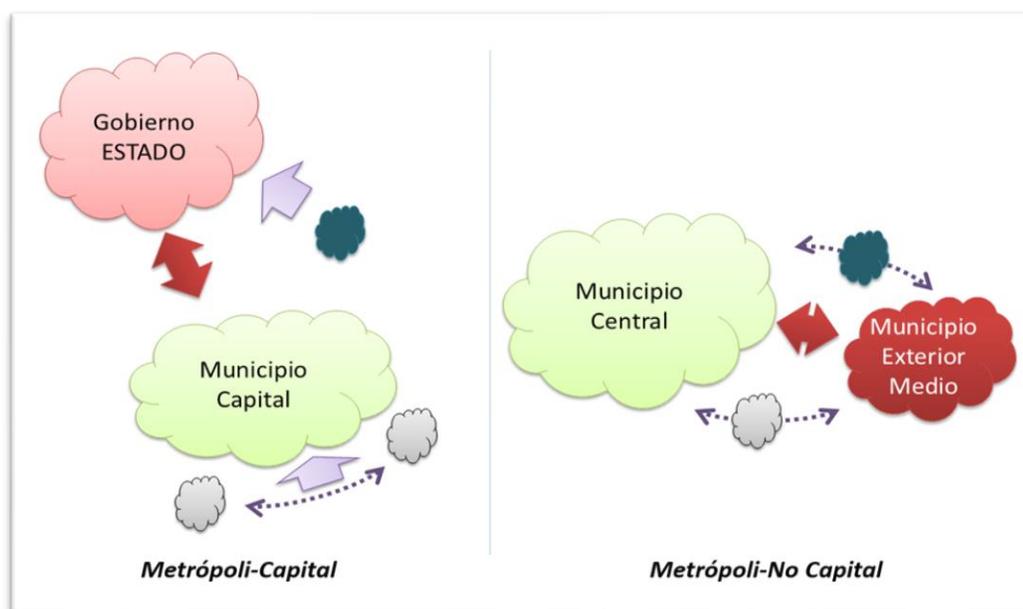
Tabla 5. Clasificación de Zonas Metropolitanas en relación a “capitalidad”

Tipo de Metrópolis	Cantidad	%
Metrópolis No Capital (MNC)	32	44.6%
Metrópolis Capital (MC)	29	37.8%
Metrópolis Inter Estatal (MIE)	4	5.4%
Metrópolis Inter Estatal con Capital (MIEC)	1	1.4%
Metrópolis Inter Estatal y Federal (MIF)	1	1.4%
Metrópolis Binacional (MB)	6	8.1%
Metrópolis Capital Binacional (MCB)	1	1.4%
Total	74	100%

Fuente: elaboración propia con base en SEDESOL / CONAPO / INEGI: Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015.

Siguiendo con esta clasificación podemos identificar que en el 90% por ciento de los casos se presentan modelos de comportamiento que se observan en la Imagen 2.

Imagen 2. Configuraciones en las Metrópolis



Fuente: tomado de Kunz Bolaños, Ignacio et al.,⁷⁵

Tomando como referencia la información derivada de la Tabla 5, y a partir de los criterios establecidos por el grupo Interinstitucional (SEDESOL – CONAPO- INEGI) para el ejercicio de *Delimitación de las zonas metropolitanas 2015*, un 37.8% de las zonas

⁷⁵ KUNZ BOLAÑOS, Ignacio et al., *Área metropolitana de Guadalajara. Entre la “voluntad política” y la obligatoriedad, México, Instituto de Estudios del Federalismo “Prisciliano Sánchez”, 2015, p. 13.*

metropolitanas entrarían en la clasificación de Metrópoli- Capital, a lo que habría que adicionar un 1.4% de casos como Interestatal – Capital, y 1.4% de casos como Binacional-Capital, lo que suma un total de 40.6% de zonas metropolitanas en donde se presenta la condición de capitalidad, contra el restante 59.4% que no involucra capitales de las Entidades Federativas. Para una esquematización completa de las configuraciones de las zonas metropolitanas acorde al documento del grupo Interinstitucional y otras fuentes normativas, ver el Anexo 3.

La relevancia de lo anterior es que la esencia de lo metropolitano estaría en la disputa por el poder y la creación de condiciones de cooperación o conflicto, como se destacará más adelante. En los casos de Metrópoli-Capital se da una mayor rivalidad entre el Ejecutivo del Estado y el Ejecutivo del Municipio Capital. Regularmente habrá municipios “satélite” que intentan sacar provecho de esta confrontación obteniendo ventajas, unos acercándose al Estado, mientras que otros haciendo equipo con el municipio capital. Las razones de la rivalidad suelen ser políticas, más específicamente, de acumulación de poder. En México es común que las presidencias municipales de las capitales estatales se ven como la antesala de la gubernatura, independientemente de las situaciones partidarias; si no hay coincidencia entre los planes del gobierno del estado y del gobierno de la capital, seguramente habrá enfrentamientos a través de los instrumentos de política electoral como el tipo y localización de las inversiones públicas.

Cuando el caso es de Metrópoli-No capital la rivalidad se da entre el Municipio Central y él o los municipios exteriores que suelen crear coaliciones contra las decisiones del municipio de mayor peso en las decisiones. En este escenario algunos de los municipios satélites estarán formando coaliciones inestables. Lo anterior no supone la ausencia del Gobierno Estatal o Federal, pero regularmente el conflicto más frecuente se da en la capital del Estado.

En el análisis de casos concretos, lo que se busca identificar son aquellas condiciones en las que la rivalidad impide o entorpece la cooperación y lo que prevalece es la competencia.

Más adelante se utilizará esta tipología para señalar algunos de los retos de coordinación, cuando se incorpore la variable del poder y el modelo de corrientes múltiples

que se desarrolla como una explicación más útil respecto a los retos y desafíos que se enfrentan para lograr este objetivo.

La estadística anterior es útil y nos da una evidencia de la relevancia que el *fenómeno metropolitano* tienen para México, y, por otro lado, de las complejidades numéricas de coordinar municipios, y entre éstos y los otros niveles de gobierno.

Sin embargo, no nos muestran adecuadamente la dimensión de la realidad poblacional relacionadas con las interacciones que se generan en las aglomeraciones y deriva en una subestimación de la población involucrada y de otros problemas conceptuales que no se han tomado en cuenta. Baste considerar los siguientes aspectos para mostrar lo insuficiente de esta delimitación.

- Áreas urbanas y zonas metropolitanas. Para Unikel, son dos formas distintas de definir y delimitar el fenómeno urbano de modo más apegado a la realidad geográfica, ecológica, socioeconómica y demográfica de lo que en términos genéricos se denomina ciudad. De hecho, corresponderían a los conceptos de conurbación y zona metropolitana, en el primer caso correspondiendo estrictamente a lo urbano y teniendo como fundamento la contigüidad, mientras que la zona implica todo el territorio de las delimitaciones político-administrativas que la componen (límites municipales) lo que involucra lo urbano y lo rural.⁷⁶

Para ampliar lo anterior, pongamos como ejemplo el caso de Jalisco, y en particular en Guadalajara, donde las diferencias semánticas entre Zona, Conurbación, Área o Región Metropolitana introducen ambigüedades adicionales. Para algunos fines prácticos se continua, aunque cada día menos, refiriéndose a la Conurbación y a la Zona, aunque en el marco legal del Estado las referencias son a áreas metropolitanas y regiones metropolitanas⁷⁷.

Éstas últimas, aunque existe jurídicamente no se ha promovido la constitución de alguna región metropolitanas en particular. La definición de región metropolitana,

76 UNIKEL, Luis, El Desarrollo Urbano de México. Diagnóstico e Implicaciones Futuras, *op cit.* p. 116

77 Existen otros usos para las regiones, a parte del concepto metropolitano, algunos de carácter administrativo, pero también se utiliza para la delimitación de cuencas y para los esquemas de asociatividad intermunicipal, conocido como Juntas Intermunicipales.

descrita en el artículo 3° de la LCMEJ “es la delimitación geográfica integrada por un área metropolitana y uno o más centros de población, geográficamente cercanos, con tendencias de crecimiento que los acerquen y relaciones socioeconómicas con aquella, declarada oficialmente con ese carácter por decreto del Congreso del Estado”⁷⁸.

Lo que existen son Áreas y en particular el Área/zona metropolitana de Guadalajara conformada por los siguientes municipios Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Zapotlanejo y Acatlán de Juárez, incluida en la delimitación federal, pero aún fuera del Convenio específico que la vincule al AMG. Por las características morfológicas de estos municipios la integración actual incumple lo preceptuado en la LCMEJ (artículo 14, numeral 2, fracción I) respecto a que no deberían estar incluidos “*algún o algunos de los municipios (...) cuando no se demuestre: I. En el caso del área metropolitana, la continuidad física del centro de población...*”, pero más allá de las definiciones se encuentran las implicaciones prácticas, al considerar que mientras unos municipios son mayoritariamente urbanos, como Guadalajara, Tonalá y Tlaquepaque, otros lo son mayoritariamente rurales como Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Zapotlanejo y el recientemente incorporado Acatlán de Juárez, y algunos otros son al mismo tiempo urbanos o con interacciones económicas fuertes, aunque tienen un territorio rural muy amplio, como Zapopan, Tlajomulco y El Salto.

Así, desde la definición de área (urbanizada o conurbada) o zona tendríamos una diferente población involucrada y muchas consideraciones prácticas al momento de aplicar políticas públicas para condiciones urbanas o rurales.

- Territorios blandos. Las delimitaciones de las zonas parte de la categoría de los territorios definidos por límites político-administrativos (territorios duros), siendo que en la realidad se reconoce que existirían tantas delimitaciones como materia o temas que se traten al hablar de metrópolis. Los territorios para lo ambiental, como

78 LCMEJ, artículo 3°

la calidad del aire; o lo territorial como el transporte, los residuos o la seguridad pública; o por ejemplo al considerar abasto y distribución del agua, que involucra una o varias cuencas hidrográficas que adquiere una escala regional, aún más allá de las regiones metropolitanas.

Así por ejemplo baste contrastar, como ejemplo, el número de actores involucrados en la delimitación de la Zona Metropolitana del Valle de México con respecto a la agregación para efecto de los fenómenos ambientales ligados a la calidad del aire, e involucrados en el funcionamiento de la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME)⁷⁹. En el primer caso están incluidas tres entidades (Ciudad de México, Estado de México e Hidalgo), mientras que en el segundo se suman el Morelos, Puebla y Tlaxcala, además de la participación del Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Lo anterior lleva a considerar el concepto de territorios blandos, flexibles y adaptativos a las materias que se intentan abordar.

- Megalópolis⁸⁰. Emilio Pradilla, incorpora a lo megapolitano, la denominada Ciudad Región del Centro de México (CRCM) que implica muchos más territorios: la propia ZMVM, otras cinco zonas metropolitanas de menor tamaño (Toluca-Lerma, Querétaro-San Juan del Río, Pachuca, Puebla-Tlaxcala-Santa Ana-San Martín, y Cuernavaca-Cuautla) y los asentamientos humanos grandes o pequeños, ubicados en sus intersticios o periferias. Con un total de 276 UPA, y asentadas sobre siete entidades estatales”⁸¹

79 La Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME) es un organismo para la planeación y ejecución de acciones en materia de protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico en la región que se extiende a las 16 Demarcaciones Territoriales en la Ciudad de México y 224 municipios en total entre el Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala. Lo anterior involucra al Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y los Gobiernos de la Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala (Ver <https://www.gob.mx/comisionambiental/>)

80 Para Florencio Zoido, Se trata de un “fenómeno de convergencia urbana de gran extensión, resultado del crecimiento de múltiples nodos y aglomeraciones urbanas. Las características esenciales son la extensión y la intensidad de la urbanización, alcanzando dimensiones suprarregionales y con una disposición espacial y funcional polinuclear”, *cfr.* ZOIDO, Florencio *et al.*, *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*, *op cit.*, p. 221.

81 PRADILLA COBOS, Emilio, “La arena política en lo metropolitano ¿limitante u oportunidad para la gobernabilidad”, *op cit.*, p. 192

Para Ligia González, al referirse a lo megapolitano, señala que:

“esta región tiene características muy particulares, de acuerdo con las proyecciones del CONAPO, la población que concentró en ella fue de 35 millones de habitantes, lo que representó el 33 por ciento del total nacional (...) En este territorio megalopolitano de 98,517 km² interactúa, con mayor o menor intensidad, un conjunto de 12 zonas metropolitanas, la de mayor jerarquía es la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), por su influencia de primer orden en el territorio nacional. De menor jerarquía, pero de gran importancia para sus estados y en ocasiones las entidades federativas aledañas, son las siguientes: ZM Pachuca, ZM Tula, ZM Tulancingo, ZM Toluca, ZM Cuernavaca, ZM Cuautla, ZM Puebla-Tlaxcala, ZM San Martín Texmelucan, ZM Tlaxcala, ZM Apizaco y ZM de Querétaro; la población de éstas para el 2005 fue de 27 millones de habitantes, el 76 por ciento con respecto a l región centro.”⁸²

En 1976 se publica el 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, (incorporándose también el criterio) que resulte de unir las cabeceras municipales de los Municipios de los Estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala con el Distrito Federal, incorporando así toda la extensión de 30 Kms. se encuentren dentro del sistema ecológico del Valle de México, o bien a lo largo de las carreteras federales que unen a la capital de la República con las ciudades de Toluca, Puebla, Cuernavaca, Tlaxcala y Pachuca.”⁸³ Lo anterior representaba en su momento una megalópolis similar a la anterior, pero que combina conceptos como conurbación con el reconocimiento de la funcionalidad que forma una unidad económica y social.

82 EIBENSCHUTZ, Roberto y Ligia González, coords., *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 359-360

83 SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, “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”, DOF 06/10/1976

Sobre el concepto de megalópolis y desde el punto de vista jurídico, la LGAHOTDU tiene dos definiciones. Primeramente, en la fracción XXIII del artículo 3, la define como “*sistema de zonas metropolitanas y Centros de Población y sus áreas de influencia, vinculados de manera estrecha geográfica y funcionalmente. El umbral mínimo de población de una Megalópolis es de 10 millones de habitantes*”, mientras que en el artículo 39 se refiere a las “*relaciones funcionales económicas y sociales, y con problemas territoriales y ambientales comunes*”. Y precisa que la coordinación será con la SEDATU, no con la SEMARNAT, como se señala en la CAME.

- Metrópolis transfronterizas. Las metrópolis transfronterizas son un fenómeno similar a las otras aglomeraciones internas del país, pero que por la complejidad de actores y los procesos internacionales asociados se tiende a contabilizar únicamente con la población mexicana sin considerar las interacciones de las ciudades de otros países⁸⁴. Generalmente nos referimos a las ciudades de Estados Unidos de América y hasta 2015 se incorporaron las ciudades colindantes con Guatemala y Belice⁸⁵ Para Baja California se consideran muchas más interacciones funcionales y urbanas, ya que se describe como Zona Metropolitana

“(…) aquella que “pudiendo constituirse cuando uno o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un

84 De acuerdo con ALEGRÍA, Tito, *Metrópolis transfronteriza. Revisión de la hipótesis y evidencias de Tijuana, México y San Diego, Estados Unidos*, México, El Colegio de la Frontera Norte / Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 14 y 15 “Para exponer las ideas centrales del enfoque de la metrópolis transfronteriza, primero se discuten los conceptos de sociedad y de metrópolis transfronterizas, y se concluye con una síntesis de los argumentos principales que muestran las debilidades de dicho enfoque”. Cfr. también en BARAJAS ESCAMILLA, María del Rosío y Aguilar, Luis F., coords., *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2013.

85 De las 74 zonas metropolitanas, 8 se localizan en la frontera con Estados Unidos de América, Tijuana, Tecate y Mexicali, en Baja California con San Diego, Tecate y Calexico, California, Ciudad Juárez, Chihuahua y el Paso Texas, Piedras Negras y Nava, Coahuila con Eagle Pass, Texas, Matamoros, Nuevo Laredo y Reynosa-Río Bravo Tamaulipas con Brownsville, Laredo y Hidalgo-Mc Allen, Texas. En 2015 se incorporaron Tapachula en Chiapas y Chetumal en Quintana Roo como zonas metropolitanas en el sureste del país, acorde a SEGOB / SEDATU / CONAPO / INEGI, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015* op cit, Pp.90 y 196.

*alto grado de integración socio económica; o en aquéllos poblados o municipios, demarcaciones territoriales o asentamientos humanos que cuenten con una ciudad de un millón o más de habitantes; y en aquéllos poblados, municipios, demarcaciones territoriales o asentamientos humanos que cuenten con ciudades de 250 mil o más habitantes y que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América”.*⁸⁶

- Ciudades metropolitanas de un único municipio. En la última de las delimitaciones realizadas por el Grupo Interinstitucional se consideraron Zonas Metropolitanas de un único municipio, no obstante que en algunos se trata de conurbaciones con decretos estatales e instrumentos de planeación conjuntos (ie. Culiacán en Sinaloa, aparece solo, sin incluir a Navolato).⁸⁷ A continuación, convendrá regresar sobre este caso porque pone en evidencia que en la actualización de la delimitación de las zonas metropolitanas, que derivó en el incremento a 74, fueron utilizados criterios contradictorios y con discrecionalidad en la aplicación de los mismos.

Sobre la Zona Conurbada de Culiacán

De acuerdo al documento “Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015” de SEDATU, los criterios para el reconocimiento de Culiacán como Zona Metropolitana fue la identificación de un municipio que alberga una ciudad mayor a 500

86 La Ley de Zonas Metropolitanas del Estado de Baja California, en su artículo 2, fracción VIII. Además, refiere a tres zonas:

IX.- Zona Metropolitana de Tijuana: La zona metropolitana definida por distancia, integración funcional y carácter urbano que comprende los municipios de Tecate, Tijuana y Playas de Rosarito;

X.- Zona Metropolitana de Mexicali: La zona metropolitana definida por distancia, integración funcional y carácter urbano que comprende al municipio de Mexicali;

XI.- Zona Metropolitana de Ensenada: Zona Metropolitana comprendida por el territorio integrado por el Centro de Población de Ensenada, las localidades de El Sauzal, el ex Ejido Chapultepec, Maneadero, El Zorrillo y Esteban Cantú, así como las áreas urbanas del Estero de Punta Banda y La Joya; así como las veintidós Delegaciones: Bahía de los Ángeles, Camalú, El Mármol, El Porvenir, El Rosario, El Sauzal, Eréndida, Francisco Zarco, Isla de Cedros, La Misión, Maneadero Puertecitos, Punta Colonet, Punta Prieta, Real de Castillo San Antonio de la Minas, San Quintín, San Vicente, Santo Tomás, Valle de la Trinidad, San Vicente Guerrero y Villa Jesús María.

87 Al respecto de este caso, es de destacarse que la conurbación se puede constatar a lo largo del derecho de vía de la infraestructura hidráulica, que va paralela a la carretera. Además, que genera un gran flujo, pero asociado a los empleos en el campo, ligados a una agricultura de alta rentabilidad, como lo es la del tomate y las hortalizas que se cultivan en los intersticios entre las dos ciudades metropolitanas o conurbadas.

mil habitantes, así mismo que se trata de la Capital del Estado de Sinaloa. La matriz anexa al documento describe otros indicadores que coinciden plenamente con una población eminentemente urbana: cuenta con el 98% de PEA que laboran en el municipio, y solamente 1.1% labora en otros municipios. De la PEA, el 97% reside en el municipio, y 3% reside en otros municipios. El 90% de la PEA se ocupa en actividades no agrícolas, y cuenta con una densidad media urbana de 80.8 habitantes por hectárea.

Se encuentra en el grupo de zonas metropolitanas que se conforman a partir de un solo municipio (en el que se encuentran también las zonas metropolitanas de Ensenada, Mexicali, La Paz, Campeche, Tapachula, Ciudad Juárez, Durango, Guanajuato, Chetumal, Mazatlán, Hermosillo, Nogales, Ciudad Victoria, Matamoros y Nuevo Laredo) que en su mayoría se configuraron a partir de su cercanía con fronteras o costas (quedando Culiacán, Durango, Guanajuato, Hermosillo y Ciudad Victoria sin dicho criterio), pero generando una contradicción con la propia definición de zona metropolitana que el documento describe, al contar con solamente un municipio.

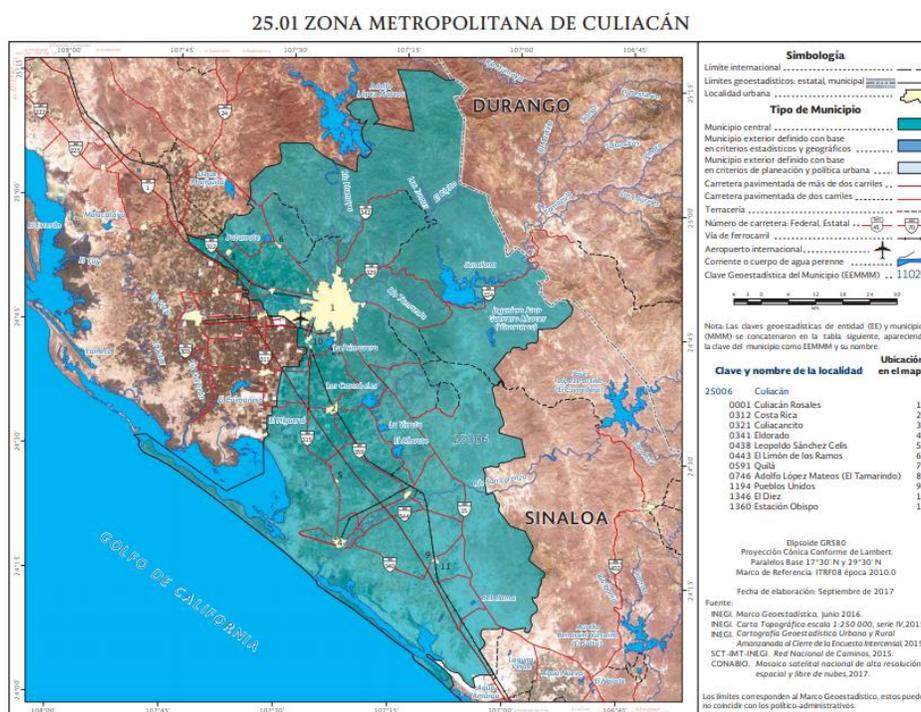
El Estado de Sinaloa reconoció y declaró existente una Zona Conurbada entre los municipios de Culiacán y Navolato a través de un Decreto, publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”, Órgano Oficial del Gobierno del Estado, No. 074 con fecha del 22 de junio de 2009. El 12 de marzo de 2010 se publica en el Periódico Oficial el Decreto Número 475 “Que aprueba y establece los límites de la Zona Conurbada que conforman los Municipios de Culiacán y Navolato”. Para el 22 de diciembre del mismo año, se publica el Decreto que crea la Comisión de Zona Conurbada de los Municipios de Culiacán y Navolato. El Periódico Oficial publicó el 9 de abril de 2014 el Decreto que crea el Consejo para el Desarrollo Metropolitano de Sinaloa.

La Zona Metropolitana de Culiacán, por su parte, fue reconocida a mediados de 2018 por el grupo Interinstitucional, que contó con la participación de la Secretaría de Desarrollo Sustentable (SEDESU) de Sinaloa.

Gráficamente, se destaca que el mismo mapa que identifica la zona metropolitana, deja de manifiesto que en el corredor hacia Navolato (lado izquierdo del mapa) se establece la continuidad, resultado de una conurbación entre los dos municipios.

Es relevante decir que en el caso particular existen dos condiciones particulares que también deberían ser motivo de reflexión a la hora de considerar las delimitaciones. Primeramente, señalar que el proceso de proximidad y amanzanamiento se ha desarrollado a través de los caminos aledaños a los canales de riego, no de la carretera pavimentada; por otro lado, la zona tiene la característica de haber mantenido amplias superficies con cultivos de alta rentabilidad, en donde acuden población migrante a los procesos de siembra y cosecha. Por lo anterior conviene reflexionar que se trata de una zona que ha planificado de manera preventiva, procurando mantener las zonas urbanizadas más consolidadas y preservar el vocacionamiento agrícola, a diferencia de otras zonas que continúan actuando de manera reactiva, cuando la expansión territorial ya está descontrolada.

Imagen 3. Ejemplo de zona metropolitana con un único municipio



Fuente: Tomado de la SEGOB / SEDATU / CONAPO / INEGI Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015.

En conclusión, la población que vive, sufre, o se beneficia del fenómeno metropolitano es variable y debería ser calculado para efecto de relacionarlo con el tema que se quiera explicar. Como señala Julià Sort, los ámbitos metropolitanos reales superan “en

mucho, los límites administrativos de la ciudad central que le da nombre. La mejor forma de definir la extensión de la ciudad metropolitana consiste en identificar el ámbito que constituye un mercado de trabajo único, es decir, aquel territorio que abarca conjuntamente lugares de residencia y de trabajo de la mayor parte de su población residente.”⁸⁸

Hasta aquí el énfasis en la aglomeración de personas, los kilómetros cuadrados, los problemas para la planeación y ordenamiento más urbanístico, o las dificultades para armonizar de mejor manera la relación entre el campo, los suburbios o desarrollos periurbanos y las aglomeraciones urbanas y centremos nuestra atención en la forma en la que se gobiernan (o se pretenden hacer) las aglomeraciones. A eso se dedica la siguiente sección.

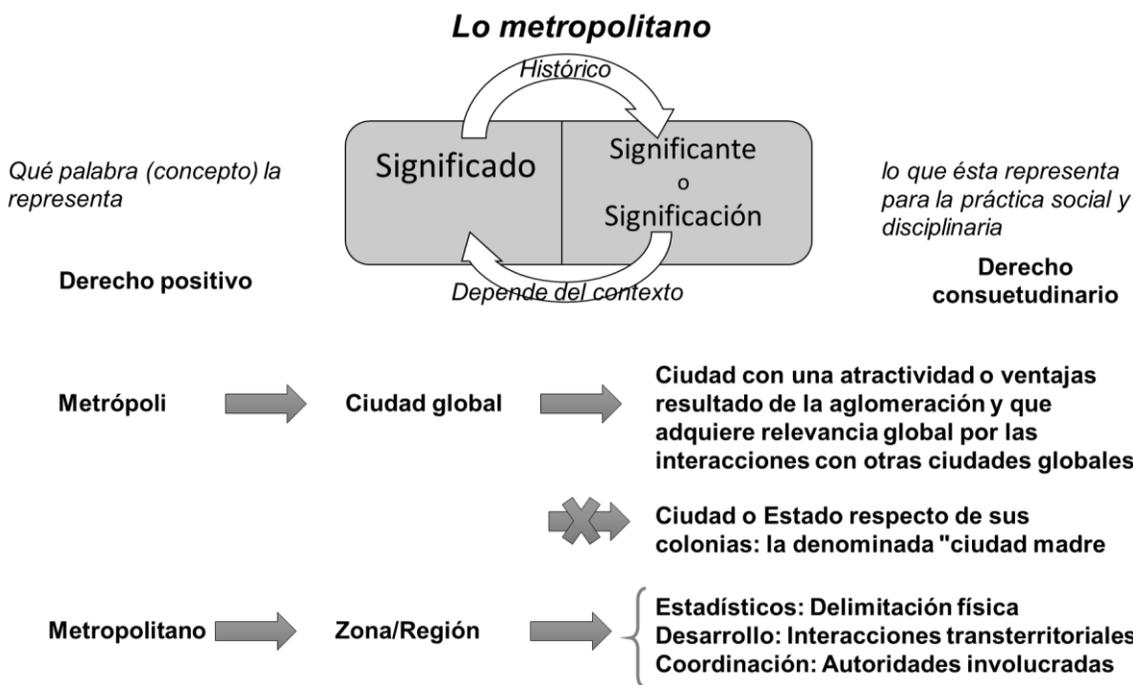
Sin embargo, antes se habrá de destacar que en esta sección se ha tratado de enfatizar que los términos que utilizamos para referirnos a diferentes realidades pueden estar denominados con el mismo concepto, o bien que diferentes conceptos pueden estar representando situaciones similares. En ocasiones variables a lo largo de la historia, como se ha dicho para la conurbación y como sucede con el término metrópoli⁸⁹. De ahí la necesidad de encontrar los usos que requerimos para cada uno de los términos e ir generando los consensos necesarios para una denominación lo más aceptada. Pasar de los conceptos difusos-confusos y profusos a otros más generalmente aceptados. Difusos porque seguimos sin suficiente claridad conceptual y jurídica; confusos, porque varias disciplinas utilizan categorías teóricas diferenciadas y profusos porque el tema está muy presente en las discusiones cotidianas, por la relevancia que tiene demográfica y física y por la importancia que tiene en los contextos nacionales y globales.

88 JULIÀ SORT, Jordi, *Redes metropolitanas*, op cit, p. 174

89 La Metrópoli, puede entenderse contextualmente e históricamente de formas diversas. En el diccionario de la lengua se define como una “Ciudad de gran extensión y con muchos habitantes”, que en contexto de las potencias colonizadoras refería a “Ciudad o Estado respecto de sus colonias: la denominada "ciudad madre“, como lo fue España o Portugal para la mayoría de la América Latina. En la actualidad usamos el concepto para referirnos a las identificadas como ciudades globales. Lo cual nos permite decir que no todas las grandes ciudades son metrópolis, o en otras palabras que el tamaño en extensión o en población, no se traduce en atractividad o ventajas de una aglomeración. Cfr. KUNZ BOLAÑOS, Ignacio y Gerardo González Herrera, *Gestión de la Valorización para el Financiamiento Urbano*, México, BID-SEDATU, *Texto inédito*

En general este trabajo se propone, como señala Diego Valadés, las definiciones de las palabras jurídicas y el uso social, técnico o jurídico que pretendemos, esto es el uso para una determinada práctica social. El esquema siguiente puede ayudar en esta explicación.

Imagen 4. Sobre significado y significante en lo metropolitano



Fuente, elaboración propia, adaptado de KUNZ BOLAÑOS, Ignacio y Gerardo González Herrera, Gestión de la Valorización para el Financiamiento Urbano, México, BID-SEDATU, Texto inédito

Primeramente, podemos decir que entre la definición positiva y la práctica social existe una distancia, que puede estar dada por el momento histórico en el que un mismo concepto adquiere diferente significación. Es el caso del ejemplo sobre la metrópoli. En general en este momento nos estaríamos refiriendo a su uso para interpretación de la relevancia global. Pero también el concepto adquiere una significación diferente dependiendo del contexto, que es el caso cuando enfatizamos el fin estadístico, como el que prevalece en el Grupo Interinstitucional, en donde las definiciones físicas y territoriales son muy significativas, no solo para la clasificación de metrópolis sino también para la identificación de conurbaciones.

Por el contrario, si se enfatiza un uso más amplio, como el de desarrollo metropolitano, podemos estar involucrando no solamente a las zonas sino a las regiones metropolitanas, en donde las interacciones pueden vincular aspectos no solo territoriales, sino

ambientales y climáticos, como serían los servicios ambientales vinculados con la calidad de vida metropolitana.

Finalmente, en la perspectiva de la coordinación, que es el énfasis de este trabajo, es necesario enfatizar el involucramiento de las autoridades, por lo que la significación va a estar asociada a pasar del hecho consuetudinario de que se reconoce que hay una realidad que las vincula al hecho de derecho positivo que define a esas vinculaciones como una fuente de obligatoriedad.

En la definición del término, en particular del uso jurídico que es de interés de este trabajo, es necesario reconocer el uso descriptivo o generativo que se pretende y que permite, por un lado, representar la regularidad de lo metropolitano y la manera en que le hemos atribuido un contenido razonable, como realidad real (función descriptiva); diferenciado de la intencionalidad de provocar conductas, relacionada con el deber y responsabilidad de la coordinación, pero también con el derecho y la potestad de los ciudadanos de ser beneficiarios del derecho a lo metropolitano (la función generativa).⁹⁰.

Siguiendo lo anterior, una definición jurídica que enfatice la coordinación y la obligatoriedad para los niveles de gobierno y para crear mecanismos eficientes para la actuación conjunta y corresponsable, debería ser diferente a aquella que tenga como finalidad la estadística y la continuidad de las series de tiempo demográficas, como entendemos que está en la discusión del Grupo Intergubernamental (INEGI, CONAPO y SEDATU).

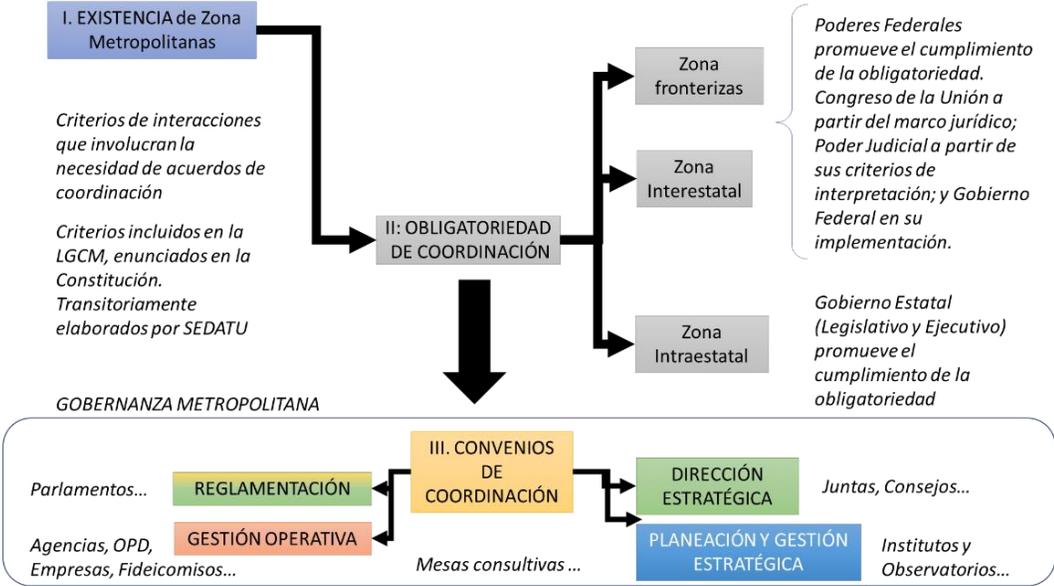
Así se llega a reconocer que hay una realidad real a la que se le reconocen diversas interacciones, que involucran a diferentes ámbitos gubernamentales, por lo que para hacer más manejables esas interacciones esos actores requieren coordinarse, a esa realidad es a la que le damos el significado de metrópoli. El tamaño, la configuración física que adquiere, la cantidad de población, serían las variables más significativas para la descripción del hecho y para poder identificar con claridad tres momentos que definen a lo metropolitano (I. Existencia; II. Obligatoriedad de coordinación; y III. Elaboración de convenios de coordinación). En las siguientes secciones se habrán de detallar algunos de estos momentos

90 VALADÉS, Diego, *La Lengua del derecho y el derecho de la lengua*, México, UNAM, Academia Mexicana de la Lengua, 2010, p. 166-167

y consecuencias en la estructuración que se propone, por lo pronto se insiste que reconocer el fenómeno implicaría un acuerdo sobre los criterios para la descripción de las interacciones que daría paso a la necesidad de la obligatoriedad y posteriores acuerdos de coordinación. Sería necesario que estos criterios estuvieran incluidos en una Ley General de Coordinación Metropolitana, pero previamente deberían estar enunciados en la propuesta de reforma a la Constitución que se formula.

Más adelante habrá de discutirse la obligatoriedad, con las particularidades que adquiriría para cada una de los tipos de zonas; así como la conformación de diferentes estructuras, a partir de los convenios de coordinación que se proponen. Ver al respecto la siguiente imagen.

Imagen 5. Proceso para reconocimiento de zonas metropolitanas y consecuencias en la coordinación



Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO II. DE LAS VARIANTES DE GOBERNACIÓN DE LAS AGLOMERACIONES.

Mejorar las formas de gobernación de las metrópolis es el sentido último de la tesis que se presenta. Como se ha dicho eso supone reconocerlas como sistemas complejos, difícilmente gobernables, sobre todo si se pretende tratar de incidir en alguno de sus componentes y no reconocer que es un fenómeno lleno de variables, actores, contextos, etc. que hace difícil su gobernación, ello se refiere a la gobernación de lo social. Se trata también de las relaciones económicas entre una ciudad y la globalidad, que para muchos autores es el escenario en el que se discute la competitividad y la competencia entre las ciudades en la actualidad.⁹¹

También se ha dicho que se trata de sistemas complicados, porque están representados por componentes institucionales que son “diseñados y vuelto a rediseñarse”, como una maquinaria, en la que es posible separar sus partes y rearmarla para mejorar su desempeño. Esas son las modalidades que se trata de identificar cuando de tradiciones y formas gubernativas para lograr la gobernación metropolitana se habla.

En México, posterior a la revolución y particularmente en la Constitución de 1917, se puede identificar un municipalismo que pareciera eterno y que pareciera “amurallado” y poco dispuesto a cooperar y asociarse. No obstante, esta fuerte tradición, hasta cierto punto aislacionista, es necesario contrastarla con algunos de los retos que enfrenta el municipio libre y autónomo que existe institucionalmente. Desacralizar el municipio, como ha expuesto José M. Murià⁹² es parte del objetivo de esta sección, para seguir enfatizando sobre la necesidad de mayores vínculos para la cooperación intergubernamental y la asociatividad intermunicipal.

Para Luis F. Aguilar, hay una cultura político-jurídica que se caracteriza: 1) Por una concepción de autonomía y soberanía, atribuidas sea a la entidad política como a su gobierno (“estado libre y soberano”, “municipio libre”), que se entienden muy frecuentemente como

91 El énfasis en el texto de Unikel, al que se han referido en diferentes momentos, es económico y esa tradición se pierde frecuentemente al hacer ordenamientos. El sentido último de éstos sería regular las actividades productivas para efecto de evitar que sean contrarias al vocacionamiento del suelo en un determinado territorio.

92 Nos referimos al texto de MURIÀ, M José, *Desacralización del Municipio. Ni tanto que queme al santo...*, México, El Colegio de Jalisco, 2008

exclusividad y ‘autosuficiencia’ directiva del gobernante o de la comunidad; 2) Por la subordinación escalonada de los municipios libres a las entidades federativas y éstas, que son soberanas, al Estado-Presidencia nacional; y 3) Se caracteriza también por una concepción jerárquica del ejercicio del gobierno, que es practicado como mando y control de la sociedad”⁹³

También parece relevante recorrer, aunque sea muy genéricamente, las configuraciones de las estructuras orgánicas gubernativas federales, para reconocer la forma en la que su actuación respecto a las expansiones metrópolis ha sido relevante, en muchos de los casos, sin una adecuada coordinación y con poca atención respecto a las consecuencias que ha generado sobre el *fenómeno metropolitano*.

En esta revisión de las formas de gobernación de la metrópolis se reconoce que los tradicionales mecanismos de comisiones y comités más frecuentemente instalados en México son insuficientes, porque son voluntariosos, siempre sujetos a la salida de los actores, cuando los compromisos aprietan y la competencia electoral se aproxima. Aquí conviene referirse al incentivo más fuerte para coordinarse, relacionado con el Fondo Metropolitano, así como algunas modalidades alternativas como las instancias metropolitanas, el régimen y el sistema metropolitano. Es en este contexto que se destaca la experiencia de Jalisco en el desarrollo de una institucionalidad metropolitana.

A continuación, se aborda el realismo de las agendas y los intereses, como el elemento central de la descoordinación, la esencia del problema, como lo ha descrito Kunz y González.⁹⁴ También parece reconocer lo que en la actualidad serían las formas de gobernación con gobernanza. Se reconoce que hay una amplia literatura sobre las modalidades que este concepto puede adoptar.

Por último, se aborda un elemento prospectivo para una gobernación “fuerte”, aludiendo a las características que pudiera adquirir estructuras institucionales con mucho más formalidad, fortalecimiento y reconocimiento en la normatividad mexicana.

93 AGUILAR Villanueva, Luis F., *Gobernanza Metropolitana. Texto inédito*, Puerto Vallarta, 4-7 Julio, 2017, p. 14

94 KUNZ BOLAÑOS, Ignacio y Gerardo González Herrera, *¿Es posible la Gobernación Metropolitana en México?*, *op cit.* p. 470

Como es reconocido en la literatura sobre este fenómeno y se ha insistido en este texto, cuando la escala y el proceso de evolución del fenómeno traspasó, la frontera político-administrativa dejó de ser suficiente para conformar un sentido de identidad de ciudad, pueblo o barrio y se generó una difusa identidad metropolitana y una contradictoria separación y traslape de competencias y atribuciones entre las autoridades.

Pero, por otro lado, también se trascendió los límites entre lo que denominamos urbano, para invadir al ambiente en su conjunto, especialmente áreas de conservación con características “no urbanizables”, que fueron el terreno fértil para la especulación y la transformación de los suelos agrícolas o de conservación en las zonas de expansión. En este proceso la “autonomía” de la denominada propiedad social fue un factor que aceleró el proceso y que lo traslado de la política pública planificadora a la del mercado privado y las decisiones individuales, ya como mercado informal de “lotes sin servicio” o como mercado de desarrolladores, compradores de grandes extensiones, para convertirlas en metros cuadrados urbanizados y ejidatarios vendedores de hectáreas rurales, agropecuarias o de conservación, transformadas en suelo urbanizable.

GOBERNANDO LA COMPLEJIDAD SOCIAL (O PRETENDIENDO)

Gobernar las aglomeraciones en el sentido práctico y cotidiano, requiere de una capacidad social mucho más amplia que la sola actuación de los gobiernos involucrados, en el sentido de que cada día hay que lograr que el conjunto de capacidades colectivas imprima una dirección razonable a las decisiones comunitarias, logrando así mayor capacidad de mejorar la calidad de vida de los que en ellas habitan. Lo que reconoceríamos como la gobernabilidad social de las metrópolis. Esta complejidad se sugiere estudiar a partir de un análisis basado en tres ejes que involucra actores, procesos y espacios, de tal manera que la delimitación resultante para las metrópolis se puede decir que se reconfigura cotidianamente, “ya que se conjugan múltiples procesos que no se enmarcan sólo en la dimensión político-administrativa y cuya heterogeneidad es constante”⁹⁵.

Por otro lado, cuando nos referimos a gobernar metrópolis estamos implicando los mecanismos efectivos para lograr la cooperación y la corresponsabilidad para hacer eficiente

95 ORIHUELA JURADO, Isela, et al. Estudios Metropolitanos. Actualidad y Retos, *op cit.*, p. 96

la vida comunitaria que actúan sobre ella y, aún más ambiciosamente expresado, para hacer que esa gobernación sea en gobernanza, esto es con corresponsabilidad de la sociedad. Es claro que cada decisión de los actores de las regiones metropolitanas, contribuyen cotidianamente a generar efectos que en su acumulación complican la gobernación de los asuntos metropolitanos.

La gobernanza es un concepto que está siendo utilizado en muchos sentidos y con muchas intencionalidades.⁹⁶ No encontramos una única definición, y algunas pueden ser

96 La cantidad de textos con esa denominación han proliferado en los últimos años, con más o menos “adjetivos” Cfr. AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobernanza Metropolitana. Texto inédito, op cit.*; ARIAS DE LA MORA, Roberto “Metropolitan Governance and management: the case of Guadalajara Metropolitan Area” En *Journal of Public Governance and Policy: Latin American review*. México, Volumen 1, número 2, Universidad de Guadalajara / Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno, 2015; BARLOW, I. Max, *Metropolitan government*. Reino Unido, Routledge Geography and Environment Series, 1991; BAUROTH, Nicholas, “Book Review. G. Ross Stephens and Nelson Wikstrom, *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future* (New York: Oxford University Press, 2000)” en *Journal of Urban Affairs*, Vol. 22, número. 3, publicación trimestral, Nueva York, Oxford, Blackwell Publishers Inc, 2000, pp. 354-356; DONADO, Héctor M., *Los retos y las oportunidades de la gobernanza metropolitana en México*, WRI México. [en línea] <<https://wrimexico.org/bloga/los-retos-y-las-oportunidades-de-la-gobernanza-metropolitana-en-m%C3%A9xico>>, [consulta: 9 de octubre del 2019]; GÓMEZ ÁLVAREZ, David, coord., *Gobernanza Metropolitana. El Gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*, Washington, BID, 2019; GONZÁLEZ HERRERA, Gerardo, “Gobernanza de la Metrópoli de Guadalajara. Los retos y oportunidades para la coordinación y la corresponsabilidad”, Ponencia presentada durante el V Encuentro Nacional y II Internacional sobre Estudios Sociales y Región (ENESOR), Ciudadanía y Participación Social: inseguridad, violencia e incertidumbre, 2012; IMEPLAN, “Gobernanza. Agenda metropolitana”, Guadalajara, Instituto Metropolitano de Planeación. [en línea] <<http://imeplan.mx/en/gobernanza>>, [10 de octubre de 2020]; IRACHETA, Alfonso, comp., *Metrópolis y gobernanza. Bases conceptuales y experiencias*, México, Siglo veintiuno Editores, Tomo I, 2016; IRACHETA, Alfonso, “Metrópoli y Gobernanza” en Borjas, Adriana y Bucio, Mónica, coords., *Importancia social, económica y territorial de los nuevos fenómenos Metropolitanos*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2006, pp. 135-149; KUNZ BOLAÑOS, Ignacio y Gerardo González Herrera, “Gobernanza Metropolitana: más allá del voluntarismo” en Roberto Eibenschutz H. y Ramírez, Blanca Rebeca, coords. *Repensar la Metrópoli II. Reflexiones sobre la Planeación y Procesos Metropolitanos*, México, Tomo II, Universidad Autónoma Metropolitana, 2015; NAVARRETE U. Carlos A. y Daniel Robles Torres, coords., *La cuestión metropolitana en Gobernanza. Aproximaciones teóricas y estudios de caso*, México, El Colegio de Jalisco. 2018; NAVARRETE ULLOA, Carlos A., *Modelos y políticas públicas de la gobernanza metropolitana*, México, El Colegio de Jalisco, 2019; OAKERSON, Ronald, “The study of metropolitan governance” en Feiock, Richard, ed., *Metropolitan governance: conflict, competition, and cooperation*, Washington, DC, Georgetown University Press, 2004, pp. 17-45; PÉREZ TORRES, Daniel Enrique, *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración Urbana, Gobierno y Gobernanza*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2013; PÍREZ, PEDRO, “El gobierno metropolitano como gobernabilidad; entre la autorregulación y la orientación política” en *Economía Sociedad y Territorio*, México, Vol. XIV, núm. 45, publicación cuatrimestral, El Colegio Mexiquense, 2014, Pp.523-548; PÍREZ, Pedro “El gobierno metropolitano como gobernabilidad; entre la autorregulación y la orientación política” en Iracheta, A. *Metrópoli y Gobernanza*, EAP y S XXI, 2016; RAMÍREZ DE LA CRUZ, Edgar “Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, Vol. 27, Núm. 2 (80), publicación cuatrimestral, El Colegio de México, 2012, Pp. 491-520; ROJAS, E.; J. Cuadrado-Roura y J. M. Fernández Güell, eds., *Gobernar las metrópolis*, Madrid, Banco Interamericano de Desarrollo, EUROPA Artes Gráficas, 2005.

sumamente contradictorias. Es posible que se refieran a situaciones reales pero definidas de diferentes maneras (gobernación, gobernabilidad, coordinación o desarrollo) o bien que bajo un mismo concepto se pretende aludir a muchas situaciones diferenciadas (gobierno, coordinación, participación ciudadana). Se pueden ubicar entre un espectro que involucra más gobierno hasta prácticamente aquellas que prescinden de éste. En aquellas que asumen que se trata del accionar del “buen gobierno” el consenso es el reconocimiento de actores múltiples que construyen acuerdos y aumenta con ello la obtención de resultados.

En una primera etapa, la gobernanza se reconocía a partir de la concurrencia de actores públicos, generalmente de diferentes ámbitos y/o sectores de gobierno (gobernanza tipo I), más tarde se planteaba la necesidad de incluir actores de los sectores privado y social (gobernanza tipo II) y de esta forma, constituir una red razonablemente consensuada sobre las decisiones de gobierno y que reconoce la insuficiencia de los recursos (en sentido amplio) gubernamentales y la importancia de los recursos privados y sociales.⁹⁷

Para Luis Aguilar, se agrupan en “tres tipos puros de gobernanza pública: la gobernanza por gobierno, por autogobierno, por cogobierno, que manifiestan la mayor influencia del gobierno o de la sociedad en la definición de la agenda de la sociedad y en su realización empírica”⁹⁸.

Cuando se habla de gobernanza territorial es cuando se construyen acuerdos para atender una problemática que se presentan en un espacio donde concurren diferentes gobiernos, típicamente los municipios, más las entidades y en ocasiones el gobierno Federal, e idealmente, actores no públicos. Todos ellos se articulan para el diseño e implementación de políticas para atender esa problemática o aprovechar oportunidades percibidas en el escenario de competitividad de las aglomeraciones.

Como se sabe, los temas públicos no son exclusividad de las autoridades y lo metropolitano menos aún, por que como se ha dicho las prácticas sociales cotidianas hacen

97 KUNZ I & González G., ¿Es posible la Gobernación Metropolitana en México? op cit p. 472

98 AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobernanza Metropolitana*. TEXTO INÉDITO, Puerto Vallarta, 4-7 Julio, 2017, p. 10. Específicamente para el sector público cfr. AGUILAR Luis F., *La Gobernanza del Sector Público*, México, El Colegio de Jalisco, Primera Edición, 2019.

imposible una dirección gubernativa eficaz y requieren de hábitos y comportamientos de mucho mayor corresponsabilidad, en particular en los territorios metropolitanos que tienden a ser de “todos y de nadie”.

Luis F. Aguilar ha hecho muchos aportes teóricos y prácticos sobre este concepto distinguiéndolo del de gobernabilidad, y ha enunciado sus componentes, niveles, tipos.⁹⁹ Para él la definición más general es:

“la acción o proceso de gobernar, de dirigir a la sociedad, conducirla, dirigirla, coordinarla. En tanto acción humana directiva tiene una intencionalidad (valores, objetivos, metas) y una causalidad, que son el conjunto de acciones que produce los efectos deseados, en tanto realizan en mayor o menor grado los valores, objetivos, proyectos y metas de la vida asociada.

Específicamente la gobernanza es la acción mediante la cual gobierno y sociedad (diferentes organizaciones sociales) definen y deciden sus valores fundantes, sus principios de convivencia, sus objetivos de vida en común, sus metas y futuros particulares, su rumbo, y mediante el cual definen y deciden su forma de organización, sus normas de interrelación, las acciones y los recursos que se consideran necesarios e idóneos para poder realizarlos.¹⁰⁰

Por lo que la Gobernanza Metropolitana tendría que definir las tres actividades directivas esenciales: valores y los fines de la vida asociada; definir y decidir los medios conducentes; y coordinar las múltiples acciones que, en el marco de los valores y fines acordados, emprenden los actores con el propósito de realizar sus objetivos personales, grupales y generales.

“la intencionalidad de la sociedad metropolitana (valores, principios, objetivos, futuros) y la causalidad o conjunto de causas (normas, políticas, recursos, acciones, actores) que se consideran apropiadas para realizar los valores y producir

99 En su texto sobre Gobernanza metropolitana Luis F. Aguilar remite a sus textos *Gobernanza y Gestión Pública*, FCE, 2008; *Gobernanza, el nuevo proceso de gobernar*, Fundación F. Naumann, 2010; *Democracia, Gobernabilidad, Gobernanza*, INE, 2016.

100 AGUILAR Villanueva, Luis F., *Gobernanza Metropolitana. texto inédito*, Puerto Vallarta, 4-7 Julio, 2017, p. 9

*los objetivos y futuros de la sociedad metropolitana. Tiene asimismo que llevar a cabo acciones de coordinación de los numerosos actores políticos, económicos y sociales que participan en la vida y desarrollo metropolitano.*¹⁰¹

Las zonas metropolitanas pueden considerarse como un bien común (aquel que no tiene restricciones para el disfrute de todos). Es por ello que la probabilidad que se convierta en una *Tragedia de los Comunes*.¹⁰² es parte de los retos que definen la problemática de la buena gobernación.

Pongamos algunos ejemplos para la precisión de lo que se pretende referir. Los desplazamientos y traslados cotidianos de la población en la mayoría de las ciudades, en ausencia de un sistema colectivo, está provocando que la mayoría de la población opte por transporte privado, lo que termina siendo un daño a la salud de todos, por las emisiones concentradas y los fenómenos de congestión generados. Una verdadera “tragedia de los comunes” para uno de los temas más relevantes en la gestión metropolitana. Las políticas públicas de transporte público y opciones no motorizadas son un factor que contribuye significativamente, pero si no se reduce el uso indiscriminado del auto privado las soluciones tienden a ser muy limitadas. Lo anterior supone una integración del auto a la red de movilidad, en lugar de pretender su eliminación por decreto. También el diseño de incentivos para la reducción de su uso, sin embargo, la impopularidad de impuestos o restricciones a la circulación de autos sigue siendo un reto cultural por superarse.¹⁰³

101 *Ibidem*, pp. 10 y 11)

102 Hardin, el autor de esta metáfora, alude al concepto de bienes comunes como aquellos que uso no es posible restringirlo y tienden al agotamiento, ver al respecto HARDIN, G. “*The Tragedy of the Commons*”, *Science*, 162(3859), 1968, p. 1243-1248. Para nosotros las vías de circulación tienen a su agotamiento mientras que no se logre una adecuada gestión y decisión sobre un uso más público, limitando el uso indiscriminado privado o estableciendo un uso preferente para fines de transportación pública. Como se sabe Elinor Ostrom discutió que bajo ciertas condiciones es posible superar esta tragedia, generando acuerdos e instituciones para la acción colectiva respetuosa de los bienes comunes, *cfr.* OSTROM, Elinor, *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

103 Un desarrollo más amplio sobre los temas de transporte y movilidad, con un enfoque institucional se encuentra en GONZÁLEZ HERRERA, Gerardo y Álvaro Lomelí Covarrubias, “De las ocurrencias a las concurrencias en la nueva movilidad metropolitana de Guadalajara: Cambios institucionales y jurídicos para la mejora del transporte público”, en Arias de la Mora, Roberto, coord., *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*, México, El Colegio de Jalisco, 2013; JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Pedro y Gerardo González Herrera, “Coordinación metropolitana en Guadalajara, La importancia del modelo en el transporte público”, en Arias de la Mora, Roberto, coord., *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*, México, El

También es el caso de los residuos urbanos que requerirían de políticas integradas para la limpia, recolección y disposición, considerando los principios de la denominada “economía circular”, pero por otro lado también requerirían de un cambio en los hábitos y acciones cotidianas de todos, usuarios y proveedores de residuos contaminantes para convertirlos en materias primas y al mismo tiempo minimizar la generación de éstos. Por un lado, la asociatividad entre municipios para generar esquemas de cooperación y de responsabilidad compartida es un avance¹⁰⁴, que deriva en un mejor manejo. Pero por otro lado, la población encuentra que sus esfuerzos por separar los residuos no están acordes con la infraestructura y los procedimientos municipales para hacer un uso eficiente y sustentable de esa separación, por lo que se genera un desincentivo a la responsabilidad social.

Un tercer ejemplo tiene que ver con el agua y sus múltiples interacciones entre las necesidades de suministro y la descarga de los diferentes sectores (producción agropecuaria, industriales y ciudades). Definitivamente se requieren políticas con mucha más integración, porque cada sector mantiene condiciones muy cómodas cuyo resultado está siendo un desabasto, complicado con la sequía que va en aumento, y una contaminación de la gran mayoría de los cuerpos de agua del país. Se requieren políticas que permitan asumir el costo real de contar con el recurso, reusar a partir de su tratamiento y reducir significativamente (pagando por ello) los efectos contaminantes sobre los cuerpos de agua.

Desarrollemos con más amplitud el caso de la infraestructura, prioritariamente desarrollada por dependencias o entidades del gobierno federal y que ha tenido una influencia particular en la configuración de las ciudades metropolitanas. Este factor coactivante, no siempre estudiado, está relacionado con el ciclo que se establece entre la mayor dotación de infraestructura, como el principal determinante de la localización de las actividades

Colegio de Jalisco, 2013 y en GONZÁLEZ, Gerardo “Gobernanza de la Metrópoli de Guadalajara. Los retos y oportunidades para la coordinación y la corresponsabilidad”, Ponencia presentada durante el V Encuentro Nacional y II Internacional sobre Estudios Sociales y Región (ENESOR), Ciudadanía y Participación Social: inseguridad, violencia e incertidumbre, *texto inédito*, 2012.

104 Un ejemplo destacado son los denominados SIMAR (Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos) que son organismos públicos descentralizados que están conformados por municipios en diferentes regiones del Estado de Jalisco. En la actualidad existen 5 SIMAR’s (Ayuquila Llanos; Ayuquila Valles; Lagunas; Sur Sureste y Sureste). Cfr. SIMAR SURESTE en <https://www.simarsureste.org/>, el SIMAR SUR SURESTE en <http://simarsursureste.org.mx/index.php> y el SIMAR LAGUNAS en <http://www.ciudadguzman.gob.mx/Pagina.aspx?id=ee9abd23-be30-4898-bbb5-bd2ecb434919>.

económicas y de las formas particulares del crecimiento urbano. Como se sabe, la infraestructura es un factor muy relevante que contribuye al desarrollo económico, que en muchos de los casos permite incrementar la productividad de las ciudades y que procura tener un impacto directo sobre el bienestar y calidad de vida de las personas.

Una mayor concentración de población y de las actividades económicas provoca también un aumento de los requerimientos de infraestructura y si la configuración es de ciudad extendida también aumenta su costo de manera muy ineficiente. Paralelamente se puede generar el proceso de desocupación de la ciudad interior y con ello una cierta subutilización de infraestructura y equipamientos centrales, mientras que la carencia en las periferias provoca fenómenos de marginación y mayor costo de vida para esta población. Tenemos el ejemplo muy extendido de las viviendas abandonadas en las periferias urbanas, como resultado de el alto costo de la transportación, que puede superar el costo de la hipoteca.

Analizar la distribución espacial de la infraestructura y de los servicios públicos, sus efectos sobre el valor del suelo y los instrumentos para recuperar la plusvalía por el financiamiento al desarrollo de la infraestructura urbana, es uno de los temas que habría de resaltarse en las conformaciones metropolitanas y que no ha sido suficientemente incorporado a los mecanismos legales para permitirle darle un mayor soporte a los instrumentos de gestión del financiamiento.¹⁰⁵

Un ejemplo adicional de infraestructura que se convierte en factor detonante de la urbanización y metropolización tiene que ver con la tradicional informalidad con la que se administra el uso de los derechos de vía y las servidumbres asociados a dos grandes infraestructuras, “las torres de energía eléctrica” que con el paso del tiempo se transforman en las grandes avenidas que estructuran las ciudades, así como en lugar para asentamientos irregulares o canchas deportivas¹⁰⁶; y, por otro lado, los accesos carreteros que al paso del

105 En algunas entidades federativas, hay una larga tradición en la aplicación de mecanismos de recuperación de plusvalías y cooperación, sin embargo, México se encuentra muy rezagado respecto a la mayoría de los países desarrollados que los utilizan desde hace muchos años y aún de muchos países en condiciones similares de desarrollo, que han podido desarrollar mecanismos eficaces para la recuperación de estas plusvalías. Destacadamente es el caso de Brasil y Colombia.

106 Sobre la relación infraestructura y conformación de ciudades ver CIVITAS, Taller por la Gobernanza, “Infraestructura: “La pirinola, bailando por un sueño” en Milenio Diario, 1 de mayo, 2013, p. 15.

tiempo se transforman en las grandes avenidas por las cuales se van estructurando las ciudades periféricas. ¿Cuándo deja de ser considerada carretera para convertirse en avenida urbana o metropolitana? Es una ambigüedad que genera muchos conflictos de muchos tipos y un debate entre autoridades del ámbito local con las federales.

En ambos casos, hay una responsabilidad difusa entre las autoridades que regulan y ordenan la ocupación de estos espacios, por un lado, se trata de secretarías o entidades federales (Secretaría de Comunicaciones y Transportes, hoy de Infraestructura y Comunicaciones y Transportes o la Comisión Federal de Electricidad, para los ejemplos referidos). Como se sabe, al paso del tiempo esos derechos de vía tienen a convertirse en espacios públicos y privatizados municipalizados, que tendrían que ser regulados por los planes y programas municipales como “restricciones por infraestructura”, pero que en los hechos se han convertido en muchas ciudades en los ejes estructurantes de una expansión urbana.

El fenómeno de saturación, congestión y costo ambiental en estas vías estranguladas ha sido descrito como “avenidas con apendicitis” y en muchas ciudades son las únicas posibilidades de acceso a amplias zonas habitacionales y de servicios que se desarrollaron sin una adecuada conectividad con las ciudades centrales.

Un aspecto que ha influido en esta problemática está asociado con el marco regulatorio y la distribución de competencias entre secretarías. Nos detendremos en los aspectos carreteros asociados con la Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC) así como la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (LCPAF) y el papel de la Secretaría de Comunicaciones en la construcción y operación de caminos y puentes. En la LVGC de 19 de febrero de 1940 se consideraban vías generales de comunicación 11 componentes (mares territoriales; corrientes flotables y navegables; lagos, lagunas y esteros, flotables o navegables; canales destinados a la navegación; ferrocarriles; caminos; puentes; espacio aéreo nacional en que transiten las aeronaves; líneas telefónicas; líneas conductoras eléctricas y el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas; y rutas del servicio postal) sin embargo al paso del tiempo se fueron disgregando en varias leyes y varias dependencias responsables: Ley Federal del Mar (1986), Ley de Aguas Nacionales (1992) y su Reglamento (1994), Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (1995), Ley de Caminos,

Puentes y Autotransporte Federal (1993), Ley de Aviación Civil (1995), Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (2014), y la Ley del Servicio Postal Mexicano (1986).

En resumen, se puede decir que las aglomeraciones son el resultado de procesos multifactoriales, en ocasiones de políticas deliberadas de dotación de infraestructura, generalmente concentrada en la ciudad central que hace más atractiva la saturación y la demanda de espacio céntrico, lo que encarece el valor del suelo y deriva en la búsqueda de opciones más accesibles para la vivienda.

Al mismo tiempo, se reconoce que la evolución puede ser el resultado de algunas infraestructuras que son los vectores estructurantes de la conformación y el crecimiento de las aglomeraciones. Especialmente las infraestructuras de tránsito y los sistemas de transportación que se utilicen, y el efecto estructurante que generan.¹⁰⁷

Para casos como los anteriores, hay que se incrementarán los incentivos para lograr la cooperación entre diferentes gobiernos y fomentar un mayor compromiso con las acciones comunes, así como una mayor rendición de cuentas y sanciones frente a decisiones que se presente como no cooperativas.¹⁰⁸

La evidencia en las ciudades mexicanas es que no se está resolviendo la extra-territorialidad¹⁰⁹, que es un problema de gobernabilidad y que no se han desarrollado los mecanismos institucionalizados para gobernar situaciones cuando los fenómenos territoriales, los problemas y aún las oportunidades, traspasan las fronteras (intermunicipales, interestatales o transfronterizas) y que frente a una realidad cambiante y en continuo crecimiento la escala y los factores que intervienen aumentan, por lo que se reconoce que el fenómeno se torna más complejo y también complicado, cuando involucra a diferentes

107 Estructurante y estructurado. Ver al respecto GONZÁLEZ, G. y Lomelí, Á., “De las ocurrencias a las concurrencias en la nueva movilidad metropolitana de Guadalajara: Cambios institucionales y jurídicos para la mejora del transporte público” *op cit.*

108 KUNZ I & González G., “Gobernanza Metropolitana: más allá del voluntarismo” en RAMÍREZ, Blanca Rebeca y Roberto Eibenschutz H., coords. *Repensar la Metrópoli II. Reflexiones sobre la Planeación y Procesos Metropolitanos*, México, Tomo II, Universidad Autónoma METROPOLITANA, 2015, p. 377, *cfr.* OSTROM, Elinor, “Las Reglas que no se hacen cumplir son mera palabrería” en *Revista de Economía Institucional*, Colombia, Vol. II, No. 21, Publicación semestral, Universidad Externado de Colombia, 2009, Pp. 15 -24.

109 AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobernanza Metropolitana*, *op cit.* Pág. 8

autoridades. O como lo expresa Lefèvre, cuando “el territorio funcional (área urbana) y el territorio institucional (la estructura gubernamental) no están en correspondencia.”¹¹⁰

Y se hace alusión principalmente a las concurrencias de autoridades, pero también a la gama de actores del desarrollo que confluyen cuando de metrópolis se trata y que incluyen a los sociales, económicos, locales y globales. Para lo anterior se reconoce que es necesario transitar de un régimen y una práctica cotidiana “gubernamentalista”, en donde únicamente las autoridades parecen ser las encargadas de la “cosa pública”, hacia un esquema de mayor pluralismo y participación social en la política pública. La gobernanza sería la alternativa bajo la cual la acción colectiva podría lograr una mejor sustentabilidad en el manejo del bien común de los territorios metropolitanos.

GOBERNAR DESDE EL MUNICIPALISMO AUTÓNOMO (O PRETENDIENDO)

En México, después de la Revolución Mexicana, se ha priorizado la gobernación a partir del Municipio libre y autónomo, o al menos eso se ha pretendido. Como lo establece el artículo 115 de la Constitución, los Estados de la federación, y ahora de la ciudad de México, tienen como “base de su división territorial, y de su organización política y administrativa”¹¹¹ al municipio libre y a través de dos reformas claves se ha buscado su fortalecimiento. Así la de 1983, que representó el “primero de los cambios realmente trascendentes en el diseño constitucional del gobierno municipal mexicano desde 1917”¹¹²; como de la reforma de 1999, cuando éstos adquieren el carácter para “ser gobiernos de pleno derecho, con fuerza reglamentaria propia y competencias exclusivas (por lo que) las facultades entregadas a los ayuntamientos ya no pueden ser ejercidas por ningún otro nivel de gobierno, salvo convenio expreso aprobado por los propios ayuntamientos.”¹¹³. Sin embargo, hay un consenso que es

110 LEFÈVRE, C., “Gobernabilidad Democrática de las Áreas Metropolitanas. Experiencias y Lecciones Internacionales para las Ciudades Latinoamericanas” en *Gobernar las metrópolis*, Madrid, BID, EUROPA Artes Gráficas, 2005, p. 201

111 CPEUM, artículo 115, consultada en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2019-09/CPEUM-115.pdf>

112 MERINO, Mauricio, Para entender. El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos, México, Nostra Ediciones, 2007, p. 19

113 *Ibidem* p. 22

necesario replantear el futuro y afrontar los retos en general y de manera específica para las diferentes configuraciones municipales y de asociatividad que se presentan en el país.

Se afirma que el resultado de las reformas, a poco más de 20 años, es muy desigual, pero en su gran mayoría es insatisfactorio porque hay una gran distancia entre municipios en sus capacidades para brindar infraestructura, equipamientos y servicios públicos de calidad; administrar su hacienda y obtener recursos presupuestales suficientes; reglamentar su administración pública, como las responsabilidades y funciones más importantes que les han asignado como país y las capacidades organizativas, directivas, presupuestales y legales con las que cuentan. Los gobiernos municipales, de principios del siglo XXI, ha escrito Mauricio Merino, “tienen más responsabilidades y mejores instrumentos administrativos que durante todo el siglo XX. Pero quizá por esa misma razón, sus viejas debilidades son todavía más notorias”.¹¹⁴

Por supuesto, que muchas de las acciones gubernativas dependen de la concurrencia y coordinación con los otros niveles de gobierno, a través de una participación activa en las relaciones de cooperación intergubernamental, incluyendo las de carácter horizontal, con más municipios¹¹⁵, por lo que se trata de una responsabilidad compartida, pero con responsabilidades directas y exclusiva que destacaremos como aspectos problemáticos de la supuesta “autonomía” y libertad, convertida muchas veces en autarquía y aislamiento.

Para María Eugenia González Alcocer estos mecanismos de coordinación intergubernamentales presentan las siguientes dificultades:

- *“No se han evaluado integral y consistentemente la redistribución de las competencias gubernamentales.*
- *Las facultades expresas de la Federación aún reflejan una visión desarrollista vertical.*
- *Se presenta una ausencia de principios claros y bien definidos para las relaciones intergubernamentales.*

114 *Ibidem* p. 38

115 *Idem*

Las relaciones intergubernamentales son verticales, pero institucionalmente desfasadas tanto en tiempo como en la disposición de los gobiernos de los tres órdenes".¹¹⁶

Para Murià, al narrar momentos claves de la historia de México, critica el "entusiasmo municipalista de los revolucionarios, a partir de 1914" aunque en los hechos y en los discursos pocas veces se les mencionaba¹¹⁷ y al revisar las diferentes configuraciones y divisiones territoriales concluye que el municipalismo traducido en el 115 constitucional, fue impreciso en la forma de organización del municipio, de la corporación que lo gobernaría, en el denominado *ayuntamiento*, y de la reunión de sus miembros en *cabildo* para desarrollar sus funciones principales y también dio "la puntilla a las entidades políticas territoriales más añejas que había entonces en México, que en Jalisco recibían a la sazón el nombre de *departamentos*, aunque habían tenido otros. En varios estados todavía recibían el nombre de *partidos*"¹¹⁸ y lo relaciona con la supresión de los "cargos de jefes políticos" y en la orientación para darle independencia y autonomía de los ayuntamientos e introducir en la constitución la prohibición de que "no habrá autoridad intermedia entre éste (el municipio) y el Gobierno del Estado". Sin embargo, también concluye, citando a Juan José Arreola que "El municipio ha sido la negligencia suprema de México".¹¹⁹

Arellano y Cabrero también han afirmado que:

"los gobiernos municipales son el eslabón más débil del federalismo mexicano" (porque) "como instancia colectiva de gobierno no está diseñado para enfrentar los retos que hoy por hoy requieren enfrentar los espacios locales y las ciudades, adolece de falta de representatividad de los grupos ciudadanos, no responde con la eficacia esperada a las demandas de la

116 GONZÁLEZ ALCOCER, María Eugenia, "La asociación de municipios: un desafío a los esquemas de relación intergubernamental, en en Eibenschutz, Roberto y Ligia González, coords., *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, 2009, p. 324.

117 Cita al respecto el trabajo de Luís González y la recopilación de informes presidenciales en los que destaca la ausencia, casi total, de las palabras *municipios* y *ayuntamientos*", al menos hasta mediados de los sesentas. Ver MURIÀ, José M., *Desacralización del municipio. Ni tanto que queme al santo...* op cit, p. 69

118 Sobre estas configuraciones ver O'Gorman, E. *Historia de las divisiones territoriales de México*, Editorial Porrúa, No. 45. 1ª edición 1937, 2012.

119 MURIÀ, José M., *Desacralización del municipio. Ni tanto que queme al santo...* op cit, p. 69

población, y no tiene los soportes técnicos y fiscales suficientes para conducir con visión de largo plazo en el desarrollo local y urbano.”¹²⁰

Y menos los asociados a los contextos metropolitanos, así como a los desafíos planetarios relacionados con el cambio climático y la sustentabilidad y que requerirían de mecanismos de cooperación internacionales.

Partamos de reconocer que cuando decimos gobiernos municipales, se trata de una diversidad de configuraciones y tamaños, Arellano y otros los clasifican en rurales, urbanos, mixtos, urbanos pequeños y metropolitanos y es de destacarse que no se tienen mayores mecanismos institucionales u organizacionales para diferenciarlos: las responsabilidades son parejas, aunque las complejidades y las capacidades son muy dispares.

Frente a esta realidad, no exclusiva de México, pero que en nuestro caso encierra un discurso histórico fuertemente orientado al aislamiento, se requeriría un espíritu hacia el asociativismo. La Constitución habilita para ello a los municipios, para una cooperación horizontal con otras instancias gubernamentales municipales, o para suscribir convenios con el gobierno del estado. De acuerdo con Cabrero y Orihuela, en 2009 de los 2, 456 municipios, 900, lo que representó el 36.64%, contaban con asociaciones entre municipios, para alguna actividad o servicio.¹²¹

Como explicación para favorecer esta modalidad en la formalización de estrategias intermunicipales están las exigencias de algunos programas federales a privilegiar la agrupación municipal a la hora de asignar recursos, lo cual se traduce en un mejoramiento en el “funcionamiento con ordenamiento territorial, construcción de infraestructura, estrategias de desarrollo regional, prestación de servicios, conservación del ambiente, creación y cuidado de reservas territoriales de los gobiernos locales (y en) el fortalecimiento de los municipios”.¹²²

120 Para una amplia revisión de los retos para el fortalecimiento de los municipios ver CABRERO, Enrique y David Arellano, coords., *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2011, p. 29

121 *Ibidem*, p. 189

122 *Idem*

GOBERNAR DESDE LA INTERMUNICIPALIDAD. EXPERIENCIAS PERTINENTES

La experiencia de cooperación institucionalizada entre municipios y con los gobiernos estatales tiene ejemplos destacado de lo que se podría identificar como *autoridades intermedias* o gobiernos supramunicipales¹²³. Aunque se ha repetido que están prohibidas por la Constitución, podemos dar cuenta de muchas de ellas, particularmente en el contexto metropolitano y en otras asociaciones intermunicipales y sobre algunas de éstas existen controversias constitucionales que son motivo de un análisis detallado más adelante.

La coincidencia es que no se les puede considerar nivel de gobierno, pero eso no significa que no sean una autoridad y que actúen en concordancia con lo que ha planteado la SCJN para la interpretación de esta supuesta prohibición¹²⁴:

De acuerdo a los supuestos de la SCJN, las instancias metropolitanas o los organismos públicos de asociación intermunicipal deberían cumplir al menos las siguientes tres condiciones:

- a) No instituirse como una autoridad distinta o ajena a los gobiernos estatal y de los municipios correspondientes. Las instancias que se creen deberían responder a la decisión de cada una de las partes, y no les debería ser ajena porque cada uno de los actores habría decidido, en el marco de su máximo órgano de decisión (Junta de Coordinación Metropolitana o Consejo de Administración);
- b) Que dicha autoridad, no lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento. Al respecto hay que decir que ya existe un marco constitucional y legal para que cualquiera de estas facultades o competencias sea transferido por decisión de los ayuntamientos, ya sea a un ente intermedio entre las funciones propiamente municipales o en alguna en la que coinciden las competencias entre el Gobierno del Estado y los Municipios. Aún en el controvertido tema de los usos de

123 Sigo en esta parte el ensayo escrito con motivo de una convocatoria realizada por el Poder Legislativo del Estado de Jalisco. *Cfr.* GONZÁLEZ HERRERA, GERARDO, “¿Es momento de la reforma constitucional para posibilitar niveles de autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado? Aprendizajes desde Jalisco”, Congreso del Estado de Jalisco, *texto inédito*, 2019.

124 Ver en el Anexo 8 algunas Tesis para diferentes casos de controversias constitucionales en los que en la mayoría de ellos la SCJN ha interpretado que las instancias creadas no violan este precepto.

suelo se ha insistido que la competencia no es de naturaleza exclusiva para los municipios. Las decisiones que se toman en contextos metropolitanos están en el marco de la congruencia, coordinación y ajuste entre los diferentes niveles de gobierno y son diseñadas por instancias técnicas y aprobadas por los ayuntamientos, salvo en casos en los que estén involucradas situaciones interestatales o planes y programas en donde existiera un área natural protegida de competencia federal, que implicaría una aprobación conjunta de los tres niveles de gobierno; y,

- c) No instituirse como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno. En ese sentido es de destacarse que las instancias metropolitanas requieren del más amplio consenso y comunicación entre las partes para conseguir los objetivos de coordinación y concurrencia, por lo que resulta difícil imaginarlas como una interrupción de la comunicación entre actores.

Jalisco, una experiencia innovadora de coordinación metropolitana.

El Estado de Jalisco ha tenido un protagonismo en la formalización de los marcos institucionales para favorecer la coordinación en el ámbito metropolitano. Éstas dieron inicio con las modificaciones aprobadas por el Congreso del Estado a los artículos 35, 50, 74, 80, 81-Bis y 87 de la Constitución Política del Estado de Jalisco (CPEJ), que permitieron reconocer el fenómeno metropolitano y los principios básicos para su regulación, empezándose a configurar así una nueva institucionalidad para la coordinación metropolitana¹²⁵ y en especial para la metrópoli de Guadalajara (AMG), declarada como tal desde diciembre de 2019.

De acuerdo a la CPEJ¹²⁶ en su artículo 80, fracción X, los Municipios tienen la capacidad de coordinarse entre sí a través de la celebración de convenios y la implementación de mecanismos al pertenecer a una misma área metropolitana. De manera más específica, en

125 RAMÍREZ NAVARRO, Víctor, “Estado Actual y Perspectivas de la Legislación Metropolitana en México”, en *Memorias del Seminario Internacional “Repensar la Metrópoli II”*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, [7 al 11 de octubre de 2013] p. 13

126 Última reforma publicada en el Periódico Oficial: 2 de Octubre de 2019. Texto vigente consultado en <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

el artículo 81-Bis se establecen las instancias para la materialización de la coordinación metropolitana, siendo las siguientes:

- I. Una instancia de coordinación política por cada una de las áreas metropolitanas.

De acuerdo con la LCMEJ “integradas por los presidentes metropolitanos y el titular del ejecutivo del Estado, aunque en integrado por los presidentes de los municipios que conforman el área metropolitana correspondiente, el Gobernador del Estado, el titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el presidente del Consejo Ciudadano en turno y el presidente de la comisión legislativa de Gestión Metropolitana del Poder Legislativo del Estado, o a quien este designe de entre los diputados integrantes de la comisión, este último con derecho a voz exclusivamente.¹²⁷

- II. Una instancia de carácter técnico, constituido como organismo público descentralizado intermunicipal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo, de acuerdo a la última modificación realizada a la LCMEJ del 27 de febrero de 2020.

- III. Una instancia consultiva y de participación ciudadana¹²⁸, de carácter honorífico, por cada una de las áreas metropolitanas, que podrá participar en tareas de evaluación y seguimiento.

127 Artículo 27 LCMEJ, Reformado primer párrafo, P.O. 28 de diciembre de 2019

128 Este mecanismo de participación ciudadana aún no incorpora de manera decidida la conformación de *observatorios ciudadanos*, que aunque no se plantean específicamente para las metrópolis, son figuras que están contenidas en la LGAHOTDU, para la “participación plural de la sociedad, de las instituciones de investigación académica, de los colegios de profesionistas, de los organismos empresariales, de las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, para el estudio, investigación, organización y difusión de información y conocimientos sobre los problemas socio-espaciales y los nuevos modelos de políticas urbanas y regionales y de gestión pública”, *cfr.* el Capítulo Quinto, Observatorios Ciudadanos, del TÍTULO DÉCIMO PRIMERO, INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA Y TRANSPARENCIA. (Resulta extraño que además exista el TÍTULO TERCERO, ÓRGANOS DELIBERATIVOS Y AUXILIARES y que no estén relacionados, como también que las instancias de Gobernanza Metropolitana, formen parte del TÍTULO CUARTO. SISTEMA DE PLANEACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DESARROLLO URBANO Y METROPOLITANO y no como Órganos auxiliares).

En este trabajo no abundaremos sobre estos Observatorios, no obstante que se considera que es uno de los espacios en donde se pueden canalizar de mejor manera los mecanismos para una participación social y de sectores especializados que podrían evaluar el desempeño de las metrópolis. Para un desarrollo de los Observatorios Metropolitanos, *cfr.* IRACHETA CENECORTA, Alfonso, *Hacia nuevas estructuras de planeación*,

La denominación prevista en la LCMEJ es la de Consejo Ciudadano Metropolitano.

IV. Las demás instancias que establezcan la legislación aplicable, o se establezcan en los respectivos estatutos orgánicos de las instancias de coordinación metropolitana de conformidad con la normativa respectiva.¹²⁹

En la reforma del 11 de enero de 2018, fueron introducidas las instancias que permiten la prestación de servicios públicos comunes, bajo la figura de Agencias Metropolitanas.

También se introdujeron como órganos auxiliares de coordinación: I. El Consejo Consultivo de Desarrollo metropolitano; y II. Las Mesas de Gestión Metropolitana.

La Constitución Política del Estado de Jalisco prevé además en el artículo 87 la posibilidad de que los municipios se integren al proceso metropolitano como efecto de su crecimiento y su fenómeno urbano particular. Se especifican tres casos, siendo el primero de ellos cuando dos o más municipios se unen física y socioeconómicamente en un mismo centro de población; el segundo caso cuando por la cercanía geográfica y sus tendencias de crecimiento sean susceptibles a ser declarados como región metropolitana por el Congreso del Estado. El último caso citado corresponde a los municipios que guardan la misma relación, pero involucrando otras entidades federativas. Para los dos primeros, la Constitución local establece la conveniencia de que tenga lugar los mecanismos de coordinación metropolitana antes mencionados, mientras que en el caso de los municipios de otras entidades deberán ajustarse a lo señalado en el artículo 115, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con una ley específica para la coordinación de áreas y regiones metropolitanas (LCMEJ) y vinculación para la elaboración y adecuaciones a los ordenamientos en materia de desarrollo urbano (CUEJ), permitiendo incluir instrumentos de planeación y de organización para estos espacios.

Sin embargo, hay que decir que esta evolución que destaca a nivel nacional no ha estado exenta de discrepancias y acciones legales. Así es de destacarse que, a la primera

administración y participación metropolitanas, en Eibenschutz, Roberto y Ligia González, coords., *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, pp. 309-311.

¹²⁹ Reformado, P.O. 12 de marzo de 2019.

iniciativa aprobada por el legislativo en 2008, se derivaron dos acciones de controversia: por un lado, el ejecutivo del estado vetó la iniciativa aprobada por los legisladores; y, por otra parte, el Ayuntamiento de Zapopan se inconformó y presentó las Controversias Constitucionales No. 74/2008 y 157/2008, lo que a su vez derivó respectivas sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las conclusiones jurisdiccionales no son tan relevantes como las reflexiones de los ministros, particularmente sobre la obligatoriedad de la coordinación y sobre la preeminencia interpretativa del artículo 27 constitucional, antes que la referencia frecuente que se hace al 115¹³⁰.

La LCMEJ y el CUEJ han continuado en un proceso de reformas para continuar ampliando el alcance del régimen metropolitano. En el anexo 4 están compendiadas las reformas y acciones más significativas en relación a la Ley de Coordinación Metropolitana y la forma en la que se ha ido ampliando e institucionalizando el reconocimiento del *fenómeno metropolitano*.

De las 17 reformas legislativas, identificamos 3 en las legislaturas LVII y LIX respectivamente; ninguna en la LX; 4 en la LXI y 6 en la actual legislatura LXII. Lo anterior tiene un significado particular si se considera que la legislatura LXII realizó estas reformas en tan solo 1 año, a diferencia de los 3 años para las otras. Una síntesis de las reformas y acciones se presenta en la tabla siguiente, aquí se incluyen las configuraciones políticas con mayorías, tanto en la legislatura, como de gobernador y de la mayoría partidaria que gobierna a los municipios metropolitanos:

Tabla 6. Síntesis de eventos institucionales y reformas metropolitanos en Jalisco y en el Área Metropolitana de Guadalajara

#	Leg.	Fecha de publicación	DECRETO	Sentido de la Reforma y puntos más importantes	Periodo Gobernador	Configuración Municipios Metropolitanos
1		28/12/2019	27761/LXII/19	Actualización nombres de las dependencias del Gob. Del Estado y de la Comisión Legislativa del Congreso	Enrique Alfaro Ramírez 6 de diciembre de 2018	MC 8; PRI 1
2		24/10/2019	27382/LXII/19	Se introduce como requisitos de procedencia de área		

130 Sobre estas controversias referirse a KUNZ, BOLAÑOS, Ignacio y Gerardo González Herrera, “¿Es posible la Gobernación Metropolitana en México?” *op cit*, p. 478

#	Leg.	Fecha de publicación	DECRETO	Sentido de la Reforma y puntos más importantes	Periodo Gobernador	Configuración Municipios Metropolitanos
	LXII			metropolitana, conexión de transporte público		
3		11/07/2019	27287/LXII/19	Reforma Integral más importante en cuanto contenido		
4		11/07/2019	27285/LXII/19	Modificación de integrantes de la Junta de Coordinación		
5		13/04/2019	27272/LXII/19	Transferencia de funciones de Movilidad y Transporte en las Áreas		
6		16/02/2019	27236/LXII/19	Reforma Integral para reformar las definiciones del Área Metropolitana y se introduce el concepto de Régimen		
7		06/12/2018	27059/LXI/18	Transferencia de funciones de Movilidad y Transporte en las Áreas		
8	LXI	17/11/2018	27059/LXI/18	Modificación al Código Urbano con implicación en la Coordinación Metropolitana		MC 6; PRI 3
9		25/09/2018	26931/LXI/18	Se introducen reformas puntuales a la LCMEJ. La posibilidad de reducir municipios		
10		11/01/2018	26719/LXI/17	Se armoniza la Legislación con la LGAHOTDU		
11		30/05/2017	26366/LXI/17	Establece las definiciones de Desarrollo Metropolitano y Programa de Desarrollo Metropolitano		
	LX	31/12/2012	Instalación de la primera Junta de Coordinación Metropolitana y el IMEPLAN		Aristóteles Sandoval 1 de marzo de 2013-5 de diciembre de 2018	PRI 7; PAN 1; MC 1
12		31/03/2012	23987/LIX/12	Aplicación de la LCMEJ de 2011 al AMG, declarada en 2009		
	LIX	15/01/2012	Firma del Convenio de Coordinación AMG			
13		24/03/2011	24/03/2011	Fe de Erratas Relativa al Decreto Número 23486/LIX/11	Emilio González Márquez 1 de marzo de 2007-28 de febrero de 2013	PRI 7; MC 1; PVEM 1

#	Leg.	Fecha de publicación	DECRETO	Sentido de la Reforma y puntos más importantes	Periodo Gobernador	Configuración Municipios Metropolitanos
14		03/02/2011	23486/LIX/10	Se expide la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco		
15		26/12/2009	23021/LVIII/09	Declaración de AMG		
16	LVIII	11/12/2009	23082/LVIII/09	Se expide 1ª Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco (Vetada)		PAN 7; PRI 2
		07/11/ 2008 y 11/06/2008	Controversias Constitucional No. 157/2008 y 74/2008			
17		01/05/2007	23137/LVIII/07	Reforma Constitución Local y CUEJ		

Fuente: elaboración propia

A continuación, se hacen algunas anotaciones y explicación de algunos contextos útiles para tener una mayor comprensión de esta trayectoria de eventos y entender con más amplitud el escenario político e institucional que explica la forma en la que ha evolucionado la institucionalidad en Jalisco:

1. En los eventos de reforma constitucional, expedición de la primera LCMEJ y declaratoria del AMG confluyeron un gobierno con mayoría de autoridades del PAN, tanto en la gubernatura como en los municipios metropolitanos. Aún con esa mayoría se generaron las Controversias Constitucional No. 157/2008 y 74/2008 del Municipio de Zapopan, que era del mismo partido que el gobernador, con mayoría en el congreso y mayoría de municipios.

En el Congreso del Estado de Jalisco se destaca que se creó la primera Comisión de Asuntos Metropolitanos y fue presidida por el diputado local por el Partido de la Revolución Democrática Enrique Alfaro Ramírez. Posteriormente este personaje sería presidente municipal de Tlajomulco de Zúñiga (periodo del 2010 al 2011) y presidente municipal de Guadalajara, (periodo 2015–2018) y actualmente es el gobernador, desde diciembre de 2018, continuando con el impulso a la institucionalización metropolitana.

2. La expedición de la LCMEJ y la firma del Convenio de Coordinación se realizaron en la segunda mitad del gobierno de Emilio González Márquez, cuando el PAN había

perdido la totalidad de municipios metropolitanos a manos del PRI y el correspondiente a la presidencia de Enrique Alfaro en Tlajomulco de Zúñiga, por lo que se logró una coincidencia entre las tres fuerzas políticas que han gobernado desde el 2007: un gobernador debilitado del PAN, un PRI con mayoría legislativa y municipal y el impulsor de las iniciativas originales (en ese momento gobernando por una coalición entre el PRD y el PT).

En este escenario la participación de la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana¹³¹ fue muy importante para lograr la firma del Convenio de Coordinación, un mes antes de la conclusión del gobernador y ya con los presidentes municipales en funciones desde octubre de 2018.

La instalación de la primera Junta de Coordinación Metropolitana y la constitución del IMEPLAN, además de las otras instancias de coordinación también sucedieron en este periodo.¹³²

3. En enero de 2018 se publicó la armonización de la Legislación con la LGAHOTDU, publicada un año antes. En la actualización se mantuvo básicamente el esquema de instancias metropolitanas para la coordinación.
4. En febrero de 2019 se realizó una primera reforma integral para introducir nuevas definiciones del área metropolitana y se introdujo el concepto de *Régimen Metropolitano*.

Se reformaron las definiciones del Área Metropolitana, Área Metropolitana Interestatal, Banco de Proyectos Metropolitanos, Desarrollo Metropolitano Urbano, Dictamen de Impacto Urbano Metropolitano, Régimen de Coordinación Metropolitana y se estableció el reconocimiento de las zonas metropolitanas federales.

131 Sobre esta acción de la Asamblea *Cfr.* MENDO GUTIÉRREZ, Alejandro, “La gestión metropolitana de Guadalajara en perspectiva: lecciones anteriores y aprendizajes recientes” en Roberto Eibenschutz H. y Ramírez, Blanca Rebeca, coords. *Repensar la Metrópoli II. Reflexiones sobre la Planeación y Procesos Metropolitanos*, México, Tomo I, Universidad Autónoma Metropolitana, 2015; también *cfr.* GONZÁLEZ HERRERA, Gerardo y Luis F. Álvarez Villalobos, “Gobernanza: Una respuesta cívica frente a la Coordinación Metropolitana” en *Seminario Internacional Repensar la Metrópoli II*, México, Universidad Autónoma Metropolitana y Forópolis A.C., *texto inédito* 2013. *op cit.*

132 Con información contenida en la página de IMEPLAN (<http://imeplan.mx/instituto-metropolitano-de-planeacion/>),

En julio de 2019 se aprobó una nueva reforma integral que podemos considerar la más importante en cuanto a su contenido. En ella se introducen definiciones como Agencia, Dictamen de impacto metropolitano, Normas Técnicas, Región Metropolitana, Régimen de Coordinación Metropolitana y Sistema Integral de Desarrollo metropolitano; se actualizó la naturaleza e integración de la Junta de Coordinación Metropolitana. También se ampliaron las facultades a la Junta, para entre otras Autorizar el Instrumento de Planeación denominado Sistema de Información y Gestión Metropolitana; también el de nombrar un comisionado que integrará y representará a los tres órdenes de gobierno ante el consejo consultivo correspondiente; la facultad de proponer, por conducto de cualquiera de los integrantes de la Junta, incluido el Secretario Técnico, la creación de Mesas de Gestión; se definió mejor el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano y se redefinió su integración, se estableció que las sesiones ordinarias, cuya validez requerirán de la asistencia de más de la mitad de sus integrantes. Se modificaron las atribuciones de las Agencias Metropolitanas y se regularon el funcionamiento de las Mesas de Gestión, regidas conforme a lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana.

La evolución de las instancias metropolitanas ha sido reseñada por Kunz y González con mayor amplitud, y aquí se recupera lo que se considera más significativo y se actualizan algunos datos más recientes:

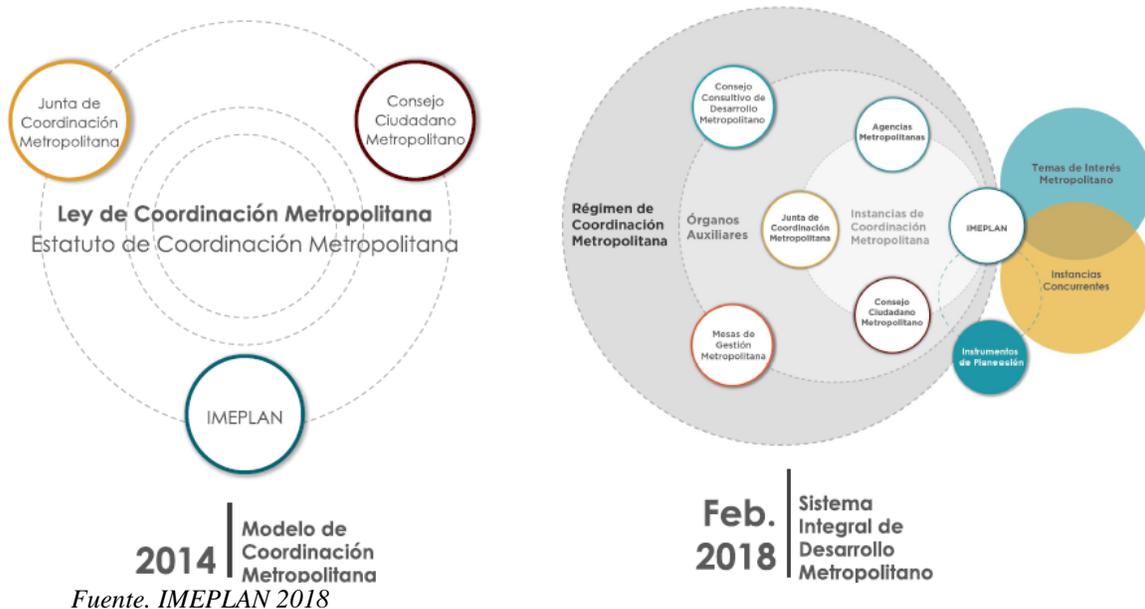
- 1. Se pasa de un Modelo de Coordinación Metropolitano hacia un Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano;*
- 2. Se amplía el alcance de Instituto Metropolitano de Planeación (Imeplan) de organismo de planeación a uno de planeación y gestión;*
- 3. Se formaliza la creación de Agencias Metropolitanas;*
- 4. Se incorpora a un miembro del Consejo Ciudadano a la Junta de Coordinación y se incorpora también a un representante del gobierno federal;*
- 5. Se introducen las Mesas de Gestión y se formaliza la presencia de un Consejo Consultivo,*
- 6. También se creó la Marca Ciudad, que es Guadalajara Guadalajara, y que es un símbolo para fomentar el sentido de pertenencia y cuidado por la ciudad, al*

fortalecer la identidad de sus habitantes y también ayuda a posicionar la ciudad en el resto del mundo, al impulsarla como un destino atractivo para el turismo y para la inversión, intención compartida por los 9 municipios que integran el AMG;

7. *El Banco de Proyectos como herramienta que permite invertir recursos en una cartera de proyectos ejecutivos, y que son el respaldo para las tareas de gestión de recursos, y*
8. *Con todo lo anterior se constituye el denominado “Régimen de Coordinación Metropolitana”¹³³*

En la siguiente Imagen, tomado de una presentación institucional del IMEPLAN se describe esta evolución del año 2014 al modelo de febrero de 2018:

Imagen 6. Evolución de la institucionalidad metropolitana en el AMG 2014-2018



Con la creación de la Agencia Metropolitana de Seguridad se inició la consolidación de la coordinación de funciones públicas en el AMG. La agencia se creó en colaboración de los nueve municipios metropolitanos y el gobierno del estado y fue firmado su convenio de creación el 31 de octubre de 2016, haciéndose ajustes en agosto de 2019, para la

133 KUNZ I & González G., “¿Es posible la Gobernación Metropolitana en México?” *op cit*, p.484

conformación de la a Policía Metropolitana y el enfoque de la Agencia como instancia técnica.

En su momento estuvieron en proceso de construcción, la Agencia Metropolitana de Medio Ambiente; la Agencia Metropolitana de Medio Ambiente, incluyendo la gestión integral del agua, de residuos y cambio climático y resiliencia; Agencia Metropolitana de Cooperación Internacional; la Agencia Metropolitana de Gestión de Residuos Sólidos, comenzando con una Mesa de Trabajo y la posterior elaboración del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos; la mesa para la coordinación en materia de Urgencias médicas; y la conformación del Consejo de Mejora Regulatoria.

Adicionalmente en la agenda metropolitana, acordada por la Junta de Coordinación Metropolitana del AMG se permite la integración de temas que “por su naturaleza, escala y complejidad han sido reconocidos como de urgente concepción y gobernanza a escala de ciudad completa”. Entre otros se integró el Sistema integral de información y gestión metropolitana (SIGMETRO), la recuperación de espacios públicos y la integración de un modelo de vivienda, bajo los principios de orientación al transporte (DOTS). Al día de hoy se han consolidado la Agencia Metropolitana de Bosques Urbanos, encargada de administrar, monitorear y vigilar la red de bosques, parques y áreas naturales protegidas y la Agencia Metropolitana de Infraestructura para la Movilidad, encargada de la prestación de los servicios de control de tráfico y velocidad, la operación del programa de bicicleta pública, la construcción y mantenimiento de ciclovías, así como señalización y el equipamiento de corredores de movilidad y transporte.¹³⁴

Coordinación de servicios públicos. El caso de la gestión de agua

En materia de agua potable, alcantarillado y saneamiento en cantidad y calidad suficiente a los habitantes de algunos de los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara, se conformó el organismo denominado Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado, creado mediante Decreto número 24805/LX/13, del H. Congreso del Estado de Jalisco y publicado en el Periódico Oficial el 24 de diciembre de 2013. Previamente, mediante Decreto número 19482/ en 2002, se otorga el carácter de Organismo

¹³⁴ Consultado en <https://imeplan.mx/en/gobernanza>, el 11 de abril de 2020.

Fiscal Autónomo, al Organismo Público Descentralizado Intermunicipal, creado mediante convenio de asociación por los ayuntamientos de Guadalajara, Tonalá, Tlaquepaque y Zapopan, denominado Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado, (SIAPA). El SIAPA fue creado en 1978, como un organismo del Estado de Jalisco y con las reformas al artículo 115 constitucional en 2002 adquiere el carácter intermunicipal.

Otros ejemplos, referidos por Edgar E. Ramírez, incluyen a los Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey (SADM) y el correspondiente a San Luis Potosí (INTERAPAS).¹³⁵

Juntas Intermunicipales, un esquema intermunicipal innovador

Entre los esquemas asociativos de los municipios en México es de destacarse el modelo de Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente en el Estado de Jalisco (JIMA´s), que, aunque no es el único caso en México sí es el más extendido.

En octubre de 2020 se integró la onceava JIMA¹³⁶) para la gestión intermunicipal y con ello prácticamente todos los municipios del estado (112 de los 125)¹³⁷ están integrados a este esquema de gestión integral del territorio, que posibilita una administración descentralizada de las facultades del gobierno del estado en las materias ambientales y de desarrollo territorial, concentradas en la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET).

Las JIMA´s, surgieron en 2007, a partir de la primera que se denominó Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila (JIRA)”, por acuerdo unánime de los ayuntamientos de Autlán de Navarro, Ejutla, El Grullo, El Limón, Tonaya, Tolimán, Tuxcacuesco, San Gabriel, Unión de Tula y Zapotitlán de Vadillo, y con ello también se integró un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio (OPD) para que contratara personal capacitado y brindar apoyo técnico a los Municipios para la elaboración, gestión e implementación de los proyectos y programas

135 Datos tomados de <https://www.siapa.gob.mx/gobierno>; el Convenio disponible en <https://info.jalisco.gob.mx/gobierno/documentos/8803>.

136 Ver al respecto <https://semadet.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/1006>

137 Para un detalle de las 11 JIMA *cfr.* Anexo 19. *Asociación y Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente en Jalisco.*

relacionados con el medio ambiente y manejo de recursos naturales, de acuerdo a las facultades y atribuciones que tienen los municipios en las leyes federales y estatales sobre los siguientes temas y objetivos:

1. Ordenamiento ecológico del territorio.
2. Ordenamiento urbano.
3. Impacto ambiental.
4. Restauración ecológica.
5. Creación y manejo de áreas naturales protegidas de carácter municipal.
6. Manejo y protección de bosques.
7. Información ambiental a la ciudadanía.
8. Educación ambiental.
9. Mejoramiento de la prestación de los servicios públicos municipales, como:
 - a) Agua potable, tratamiento y disposición final de sus aguas residuales.
 - b) Recolección y disposición final de residuos sólidos municipales.
 - c) Recolección, traslado y disposición final de residuos peligrosos.
10. El apoyo técnico servirá también para la elaboración, adecuación y ejecución de los planes y reglamentos municipales que tengan que ver con el medio ambiente.
11. Todas las áreas relacionadas con el medio ambiente que sean de interés de los municipios, tales como la concertación y la participación de la sociedad en general y los suscriptores del presente convenio.¹³⁸

El esquema es similar para las otras 10 JIMA's, en donde se establece una institucionalidad que permite la rotación de la presidencia de los consejos de administración de la Junta para cada uno de los presidentes municipales que participan y la integración de los respectivos OPD intermunicipales, que cuenta con el impulso y el soporte del gobierno del Estado, especialmente a través de transferencias de la SEMADET.

Falta por desarrollarse un mayor reconocimiento normativo que reconozca este esquema como parte de la institucionalidad en el Estado de Jalisco, de manera similar a la

138 Información consultada en <http://www.jira.org.mx/antecedentes.php>

coordinación metropolitana, estableciendo la obligatoriedad de asignar presupuestos directos a los OPD's. Una eventual *Ley de Asociatividad Intermunicipal* que reconozca a las regiones y que establezca una mayor relevancia para los esquemas de organización, de manera similar a otras naciones que reconocen la diversidad de esquemas organizativos.¹³⁹

Puerto Vallarta-Bahía de Banderas. Experiencia de coordinación metropolitana interestatal

Un tercer caso que es relevante destacar es el de la coordinación metropolitana en la Zona Metropolitana Puerto Vallarta-Bahía de Banderas¹⁴⁰. Precedido de modificaciones en el Congreso del Estado de Nayarit, para armonizar con la institucionalidad existente en el Estado de Jalisco, y de un impulso decidido de los tres niveles de gobierno, a finales de 2019 se formaliza esta coordinación¹⁴¹. La firma del convenio de colaboración para crear el área

139 Destaca en la diversidad de formas para asociatividad los esquemas franceses entre municipios (comunas), departamentos y regiones. No obstante, las diferencias entre un estado unitario como el francés y uno federal como el mexicano los esquemas organizativos y de representación son de tomarse en consideración. Para una revisión de los esquemas de organización y cooperación ver Migot, H y Koukoui, C 2013, “La organización territorial francesa”

140 Ya desde el año 2012 existía el CONVENIO de Coordinación para planear y regular conjuntamente el desarrollo urbano y regional sustentable en los municipios conurbados de Puerto Vallarta, Jalisco, y Bahía de Banderas, Nayarit, que celebran la Secretaría de Desarrollo Social, los estados de Jalisco y Nayarit y los municipios de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas. Publicado en el DOF el 14/09/2012. Un texto útil para revisar este proceso es el de BAÑOS FRANCIA, José Alfonso *Consideraciones sobre la gestión metropolitana en México. Acercamiento al caso de la Bahía de Banderas*, México, Trace (Méx. DF) [online]. 2013, consultado en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-62862013000200006&script=sci_abstract

141 La *Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Nayarit*, fue promulgada el 30 de diciembre de 2019, siendo el ordenamiento jurídico estatal de carácter metropolitano más reciente en aprobarse. Alude entre sus principios a la autonomía municipal, especificando que solamente aquellos aspectos incluidos en los convenios de coordinación se someten a los enunciados de la Ley, mientras que las funciones municipales restantes atañen de forma exclusiva al municipio.

Define a la Conurbación a partir del concepto ampliamente difundido de la continuidad física y demográfica entre centros de población, y a la Zona Metropolitana como un centro de población (además insertando la posibilidad de que se trate de una conurbación, lo que a nivel conceptual es nuevo frente a ordenamientos más antiguos) y que a raíz de procesos de interacción social y económica se conforma como “una unidad territorial de influencia dominante y reviste importancia estratégica para el desarrollo nacional”.

La Ley establece los procedimientos para la constitución de zonas metropolitanas, los requisitos para su declaratoria, los contenidos de los convenios de coordinación metropolitana, así como las materias de interés metropolitano, entre las que identifica la planeación de desarrollo, el ordenamiento territorial y los asentamientos humanos, la infraestructura, las reservas territoriales, la densificación urbana, las políticas de vivienda, la ubicación de los desarrollos industriales, la gestión de los recursos hidráulicos, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, la resiliencia y cambio climático, movilidad y seguridad pública.

Señala además la existencia de ordenamientos “intermunicipales”, como atañe al estatuto orgánico de las instancias de coordinación metropolitana incluidas en la Ley: el Consejo Metropolitano del Estado (que se

metropolitana fue firmada por los alcaldes de ambos municipios, así como los gobernadores de Jalisco y de Nayarit y el secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

Es de destacarse que la inversión de 528 millones de pesos del Fideicomiso del Fondo Metropolitano Federal, para el Puente Federación, que cruza sobre el río Ameca y que conecta las ciudades de Puerto Vallarta y la zona de Nuevo Vallarta en Nayarit constituyó un importante aliciente para la firma de la coordinación respectiva.

Otro componente que incentivo a la coordinación metropolitana fue la actuación de Asociación de Empresarios de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas, A.C. (AEBBA). Como se ha dicho, en relación el AMG y la presencia de la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana, grupo ciudadano que impulsó la firma del Convenio de Coordinación, la presencia de la AEBBA contribuyó a la convocatoria para que los actores de los tres niveles de gobierno se comprometieran a la firma del convenio. Hay que destacar que esta asociación tiene enfoque en Ejes: Seguridad + Promoción Turística + Conurbación + Infraestructura + Agenda Verde, por lo que el enfoque de conurbación fue clave para su impulso a la coordinación.

Un aspecto adicional es que en el evento de formalizó la Instalación de la Red Nacional Metropolitana “ReNaMet”, prevista en la LGAHOTDU, fracción XXV del artículo 8, como mecanismo permanente de intercambio de información, experiencias y buenas prácticas de gobernanza metropolitana y que recibió un fuerte impulso por todos los actores gubernamentales y de la sociedad civil con mayor interés en el tema metropolitano. Esta Red cuenta con el apoyo de los senadores de la Comisión de Zonas Metropolitanas y Movilidad

integra acorde lo señalado en los Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano), la Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación (para cada zona, a integrarse con el Ejecutivo del Estado, quien preside, el titular de la Secretaría, el titular de IPLANAY, los titulares de los Institutos de Planeación Municipales, dos representantes de la legislatura local, los presidentes municipales, representantes de dependencias de los tres niveles de gobierno y en específico, de las direcciones de desarrollo urbano y ecología municipales), el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano (formado por representantes estatales y municipales, del sector social y académico, así como expertos en la materia) y el Fideicomiso Metropolitano. Finalmente, la Ley sienta las bases de los Programas de Zonas Metropolitanas, proceso de formulación y aprobación, así como sus contenidos. Para una referencia de las características principales de las leyes de coordinación metropolitana que existen actualmente en el país ver el Anexo 12.

de la LXIV Legislatura, quienes además promueven la realización de foros en las principales regiones que concentran metrópolis del país.

Con el acuerdo de constitución de la Comisión de Ordenamiento de la Zona Interestatal de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas el 20 de marzo de 2020 también se aprobó su Agenda de Temas Metropolitanos, “mediante la cual los gobiernos integrantes se comprometen a trabajar juntos en temas de planeación de territorio, armonización de reglamentos, movilidad y transporte; medio ambiente, salud, seguridad, gestión integral de riesgos, promoción turística y proyectos a presentar ante el Fondo Metropolitano.”¹⁴²

La publicación del Reglamento Interior de las Instancias de Coordinación¹⁴³ refleja una precisión conforme a las Leyes de Coordinación locales y en el Convenio respectivo, de lo contenido en el artículo 36 de la LGAHOTDU, lo que se considera un acierto. Las Instancias son las siguientes:

- I. Comisión de Ordenamiento Metropolitano;
- II. Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano;
- III. IMBA (Grupo intergubernamental conformado por 8 dependencias y entidades municipales y estatales: IMPLAN de Bahía de Banderas; Dir de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de Bahía de Banderas; Dir de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de Puerto Vallarta; Dir de Proyectos Estratégicos de Puerto Vallarta; IPLANAY de Nayarit; Secretaría de Desarrollo Sustentable de Nayarit; Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial de Jalisco; y Coordinación General Estratégica de Gestión del Territorio del Gobierno de Jalisco.
- IV. Instancias para las funciones públicas o la prestación de servicios municipales, bajo la denominación de Agencia Metropolitanas; y

142 Comunicado de prensa de SEDATU, consultado en: <https://www.gob.mx/sedatu/prensa/aprueba-comision-de-ordenamiento-de-la-zona-interestatal-de-puerto-vallarta-bahia-de-banderas-agenda-de-temas-metropolitanos>

143 Publicado en la Gaceta Municipal de Puerto Vallarta, Año 2, Número 11, Extraordinaria, Marzo 2020.

- V. Las Mesas de Gestión Metropolitana (Órganos auxiliares con integración intergubernamental, municipal y de los Estados, para elaborar propuestas de políticas públicas metropolitanas).

GOBERNAR (O DEJAR DE HACERLO) DESDE LOS ESCRITORIOS FEDERALES

Las metrópolis no vinculan únicamente a los municipios. Lo que hagan o dejen de hacer los gobiernos estatales o el gobierno federal repercute directamente en la gobernación de estos territorios. Por eso es conveniente revisar la forma en la que las dependencias federales han influido en tal gobernación. Se considera que el marco de organización del poder ejecutivo federal es un elemento de relevancia para analizar la forma en la que se atiende, o no, el *fenómeno metropolitano*.

Para abordar este aspecto se ha construido un esquema que identifica a las secretarías dentro de bloques para ubicar su proximidad con otras afines y poder mostrar la evolución de aquellas que se considera que más influyen en la atención de lo metropolitano. Por las limitaciones de espacio y tiempo no serán mencionadas ni analizadas todas, sino únicamente aquellas que se consideran más relacionadas.

Se han priorizado únicamente a las dependencias, pues sería mucho más amplio analizar la participación de las entidades sectorizadas a éstas. Igualmente se dejaron de lado los departamentos, que son niveles con menor jerarquía que las dependencias. Sin embargo, en los casos más relevantes si se hacen mención de algunos de estos otros entes gubernamentales.

Se trata de una primera aproximación analítica acerca de las implicaciones orgánicas que tendría la sectorización y la falta de coordinación intergubernamental en la forma en las que se han configurado las metrópolis y los mecanismos institucionales que se han utilizado para conducir la acción social y territorial en las aglomeraciones.¹⁴⁴

El periodo seleccionado es de 1917, con la estructura previa a la Ley de Secretarías de Estado, del 15 de abril de 1917, y hasta nuestros días, pasando por cada una de las leyes

144 Se reconoce que esta “fotografía” de la organización de las dependencias federales es una imagen a “vuelo de pájaro” que requiere de un desarrollo mucho más amplio que detalle esta evolución y soporte de mejor manera algunas de las consecuencias propuestas.

orgánicas respectivas. Gráficamente se presenta en la imagen 6 que está en la página 102 más adelante.¹⁴⁵

En el primer bloque, identificamos aquellas encargadas de la política, las finanzas, el desarrollo administrativo y el *staff* de la presidencia. Lo denominamos estructurantes. En éstas se destaca lo siguiente:

- *Gobernación.*

Su papel en el fenómeno metropolitano ha sido limitado, no obstante estar referida en el origen de la primera Ley de Asentamientos Humanos de 1976. Así mismo en la conformación de la conurbación del Valle de México, al gobierno federal lo representaba el Secretario de la Presidencia y la Secretaría de Gobernación asumía la función de convocar al Jefe del Departamento del Distrito Federal, a los Gobernadores y Presidentes Municipales correspondientes, a la instalación de la respectiva Comisión de Conurbación.¹⁴⁶

No obstante, su función en la LOAP y desde lo que establece la Ley de Planeación, es que tendría que atender prioritariamente “los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional”¹⁴⁷, y consecuentemente lo relacionado con el mayor sistema urbano, las metrópolis y sus correspondientes estructuras de gobernación.

Sin embargo, desde 1976 con la creación de la SAHOP, a la que se le incorporan las funciones de Asentamientos Humanos traslada la atribución de los aspectos territoriales de la política demográfica, encargándose la SAHOP de colonización y asentamientos humanos, para la distribución de la población.

Su actuación actual enfatiza las funciones poblacionales, por conducto de CONAPO (Consejo Nacional de Población), particularmente en la conformación del Grupo

145 Para una referencia completa de las estructuras de gobierno, ver el Anexo 5

146 SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, “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”, DOF: 06/10/1976

147 Es de destacarse que en la propuesta de LGAH de 1993, la propuesta expresaba que la representación del Gobierno Federal estaría en las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, pero posteriormente fue canalizado a la SAHOP, como tema de asentamientos humanos.

Intergubernamental para la delimitación de las zonas metropolitanas y también a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y cuyo énfasis es Fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos municipales¹⁴⁸

En fechas muy recientes fue presentado el documento “LINEAMIENTOS SIMPLIFICADOS, Elaboración de Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano”, elaborado por la SEDATU, con un protagonismo de INAFED¹⁴⁹. El documento que contiene los lineamientos es jurídicamente contradictorios y técnicamente mal elaborado y aunque no nos extenderemos mencionamos que la LGAHOTDU NO faculta a la SEDATU a emitir lineamientos en esta materia. La facultad, de acuerdo al Artículo 42 de esta ley es para los Congresos Locales, para establecer en “Las leyes locales ... esquemas simplificados de planeación ...”, por lo que la presencia de Gobernación en una acción de esta naturaleza convalida una acción, a nuestro juicio, ilegal.

- *Relaciones Exteriores.*

Su papel en el fenómeno metropolitano ha sido prácticamente imperceptible, no obstante, el papel que podría desempeñar para la formalización de acuerdos y estructuras de coordinación en las fronteras del país y que involucra a las zonas metropolitanas fronterizas.

- *Hacienda y Crédito Público.*

Tiene un papel muy activo en la asignación presupuestal a las zonas metropolitanas a través del Fondo Metropolitano y ha promovido un esquema de organización para los comités metropolitanos que, en los hechos se convierte para muchas zonas en la estructura de coordinación más importante, aún en contra de los propios mecanismos de coordinación de los gobiernos locales. Se considera que el Fonmetro ha sido un fuerte incentivo para la coordinación, pero que en la práctica ha sido un mecanismo perverso para el reparto de recursos sin impacto real en las metrópolis. Sobre el Fonmetro regresaremos más adelante.

148 Ver Misión del INAFED, consultada en <https://www.gob.mx/inafed>

149 Ver la conferencia de presentación con la presencia de la Secretaría de Gobernación, el Subsecretario de Población y el titular de INAFED EN <https://www.facebook.com/SEDATU.Mexico/videos/557512694935767/>.

En el bloque denominado Economía, identificamos dos ejes que estructuran la industria y el comercio y por otro el desarrollo rural y agropecuario. Aunque no diremos mucho sobre este sector se reconoce que en diversas etapas las ciudades vieron favorecida la política de subsidio del campo a la ciudad, por lo que la concentración de los incentivos para el establecimiento de parques industriales favoreció el crecimiento de las ciudades, mientras que los recursos naturales (destacadamente los recursos hidráulicos) fueron parte de los incentivos para precios bajos de los productos básicos para el suministro a las ciudades.

Destacar el agua como recurso nos lleva a identificar que con la creación de la SEMARNAP (Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca), en 1994, fue transferido el organismo federal desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos a la nueva secretaría. Más adelante abordaremos las contradicciones entre el esquema de organización por Cuencas y los retos para la regionalización y gobernanza sustentable de las metrópolis.

En el bloque que denominamos infraestructura, identificamos aquellas encargadas de las comunicaciones, los transportes y las obras públicas, además de los asentamientos humanos. En éstas se destaca lo siguiente:

- *Comunicaciones y Transportes.*

Se considera que la tradicional fortaleza de esa dependencia le ha permitido mantenerse a lo largo de la historia del país como una dependencia con muchos recursos y que actúa con mucha independencia y autonomía, por lo que su interacción con los gobiernos metropolitanos no siempre es armoniosa. La original SCOP, se fue transformando en SCT y posteriormente da paso a una SOP, para separar operación de comunicaciones y transportes, de la construcción.

Hay que considerar que, en México, como se dirá más adelante hay un vacío jurídico respecto a las vías generales de comunicación, y en términos prácticos no siempre se sabe dónde empieza una ciudad, respecto por ejemplo a los accesos carreteros. Tradicionalmente los kilómetros de las carreteras se medían hasta el centro de las ciudades, pero la mancha urbana hace que las carreteras terminen mucho antes.

Varias complicaciones se generan por lo anterior, las casetas de cobro, por ejemplo, son motivo de frecuente discusión entre esta autoridad federal y los habitantes de los

municipios o metrópolis que las terminan absorbiendo. En los hechos muchos accesos carreteros terminan siendo vías urbanas, aunque muchas veces el tráfico interurbano termina circulando por los centros de las poblaciones y conflictuando mucho el tráfico urbano.

Otra dificultad entre SCT y las aglomeraciones se reflejan con las licencias federales, para mercancías y pasajeros interurbanos, que son autorizadas por esa dependencia y que difícilmente pueden ser reguladas por las autoridades locales. Es un problema ligado a lo anterior respecto a que los transportes federales pueden circular muchos kilómetros dentro de las áreas urbanizadas, que antes fueron accesos carreteros.

Los ferrocarriles han sido otra fuente de conflicto y de poca colaboración entre gobiernos. Aunque en la actualidad están concesionados la autoridad sigue siendo la SCT y esta infraestructura ha representado también complicaciones de diferente naturaleza. En general hay que decir que México pierde cada día una gran oportunidad para hacer de los ferrocarriles una opción de movilidad mucho más utilizada y que es indudable que la mayoría de los países desarrollados estructuran muchos de los movimientos de mercancías y pasajeros a partir de esta alternativa. Ello requiere resolver la “convivencia ferroviaria”, como se les denomina a las dificultades para la buena operatividad del sistema de transporte y, por otro lado, para resolver las molestias por cruces, ruido, etc. que generan los trenes dentro de las ciudades.

En 1958 se trasladará a la secretaria de Obras Públicas la función de construcción y la SCT mantiene la operación y asesoramiento a la nueva dependencia.

- *Obras Públicas y Asentamientos Humanos. 1976-1982.*

Para 1958 se crea una nueva dependencia Obras Públicas SOP y le fue transferida la construcción y mantenimiento de infraestructura de comunicaciones, principalmente, y equipamientos públicos, que tradicionalmente realizaba la dependencia de Comunicaciones y Obras Públicas.

En 1976 amplía su denominación y alcance para abarcar los Asentamientos Humanos y crear la SAHOP. Toma la atribución de la Secretaría de Gobernación los aspectos territoriales de la política demográfica, encargándose ahora de las materias de colonización y asentamientos humanos, para la distribución de la población.

Se introducen por primera vez las materias de vivienda y urbanismo y se proponen como programas y para ello se responsabiliza a esta dependencia de las infraestructuras de agua, drenaje y alcantarillado de los centros de población, en coordinación con Agricultura y Recursos Hidráulicos, para el suministro.

La SAHOP habría de desaparecer con la reforma de 1982, que transfiere atribuciones a la nueva SEDUE (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología)¹⁵⁰, en materia de asentamientos humanos y deja de tener una función explícita de Obras Públicas, regresando la función de construcción de las infraestructuras de comunicaciones y transporte a la SCT.

En el bloque que denominamos ordenamiento y desarrollo territorial, identificamos aquellas relacionadas con el desarrollo territorial y ecológico, en sus diferentes modalidades y denominaciones, así como la vinculada con los aspectos agrarios.

- *Reforma Agraria: 1974-2013.*

Parece muy importante iniciar con el aspecto agrario que inicia en 1934 con la creación del Departamento Agrario (una clasificación de menor rango que una dependencia y dependiente directamente del Ejecutivo Federal) el contexto es la reforma al artículo 27 constitucional y el decreto es emitido por el presidente sustituto Abelardo L. Rodríguez. Desde ese Decreto, pero sobre todo en la reforma que crea la dependencia SRA, en 1974, se le asignan funciones de dotación o restitución de tierras y aguas a poblaciones rurales, creación de centros de población agrícola y dotación de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal, conocer y resolver sobre límites, deslinde, así como reconocimiento y titulación de tierras y aguas comunales.¹⁵¹

Un conjunto de atribuciones en materia de población y distribución de la población, en particular en el medio rural, ejidal y comunitario, responsabilidad de Gobernación y manejadas de manera específica para estos núcleos. No obstante que en 1976 (6 de febrero)

150 En la creación de la SEDUE hay tres elementos a destacar: el énfasis de esa secretaría en el cumplimiento de compromisos internacionales de México; el enfoque de unidad en los temas urbano y ecológico, que posteriormente se divide con la creación de la SEDESOL y la SEMARNAT (primero con el Instituto Nacional de Ecología [INE] y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente [Profepa]); y el distanciamiento con las obras públicas y la infraestructura, que habrían de concentrarse en SCT (Secretaría de Comunicaciones y Transportes).

151 La materia agraria requeriría un desarrollo mucho más amplio que el que aquí podemos hacer, dado que tiene amplias consecuencias en la forma en la que se han superpuesto los instrumentos para la ordenación territorial, ecológicos y para la planeación de los asentamientos humanos.

se reforma el artículo 27 constitucional para introducir el párrafo que alude a dictar “las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico” las medidas específicas para los asentamientos ejidales y comunitarios siguen siendo vigentes.

También los aspectos hidrológicos empiezan a tener un paralelismo con la Secretaría de Recursos Hidráulicos, que dos años después habría de desaparecer para fusionarse con la de Agricultura y crear las SARH.¹⁵²

También en materia productiva el paralelismo con esta última dado que la SRA la organización de ejidos y comunidades para promover el desarrollo de las actividades de producción agrícola, ganadera y forestal y de industria rural ejidal.

En síntesis, paralelismos en asentamientos humanos y distribución de la población; en materia de aguas y suelos no urbanos; y en actividades productivas en el medio rural. Esta condición se mantuvo hasta 1982 cuando los aspectos agrarios se transfieren a la dependencia SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano).

○ *Desarrollo Urbano y Ecología. 1982-1992.*

Se reconoce en el diseño de esta dependencia, SEDUE, uno de las acciones más avanzadas en el intento de integrar materias que afectan significativamente la sustentabilidad y el desarrollo armónico del territorio y los recursos naturales. Aunque sigue sin reconocerse una atribución expresa respecto a lo metropolitano, sin embargo, ya se establecen políticas generales para la distribución de la población y ordenación territorial de los centros de población.

Se responsabiliza de las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y (por primera vez) ecología. Se introduce también por primera vez el desarrollo urbano de la comunidad, también a partir de un fomento a las cooperativas de vivienda.

152 Para un análisis jurídico respecto al agua (continental y marítima) respecto a lo contenido en el artículo 27 constitucional ver UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, *Comentarios al artículo 27 constitucional en materia de aguas*, [en línea], <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2641/15.pdf>>, [20 de mayo de 2020].

También es la primera vez que se introducen el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo; así como la atribución para prever las necesidades de tierras para estos fines y regular en coordinación con los otros niveles de gobierno el sistema para la satisfacción de estas necesidades. También se introduce, por primera vez, el manejo de las aguas residuales y las políticas para descarga e infiltración para recarga, en coordinación con la SARH y de Secretaría de Salubridad y Asistencia SSA.

En materia ambiental, se responsabiliza del saneamiento ambiental, en coordinación con la SSA. También se responsabiliza de establecer los criterios ecológicos para el uso y destino de los recursos naturales y para preservar la calidad del medio ambiente, así como determinar las normas para la conservación de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad (incluyendo flora y fauna silvestres), además de vigilar la protección y restitución de los sistemas ecológicos del país, en coordinación con Estados y Municipios. Y además introduce la responsabilidad de decretar vedas forestales.

No obstante que las atribuciones generales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano se reservan para la SEDUE permanece el paralelismo con la SRA en la constitución de centros de población agrícola, ejidal o comunal.

Se considera que este es uno de los aspectos de mayor impacto y que parte de una interpretación general de lo contenido en el artículo 27 en materia agraria, de expansión de las metrópolis porque muchas de estas tierras se encontraban colindantes con los centros urbanos, que por disposición constitucional (introducido el 6 de febrero de 1976, como atribución de Estados y Municipios) tendrían que ser reguladas de acuerdo al párrafo tercero del artículo 27.

- *Desarrollo social y territorial 1992-2013*

Una de las reformas más confusas, Desde el punto de vista de este trabajo, es la que concentra en la Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL, las políticas de desarrollo social y adicional las materias particulares de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología. Dando un nuevo énfasis a la planeación regional y al desarrollo integral de las regiones, con la participación de gobiernos estatales y municipales. Al tomar las atribuciones de la extinta SEDUE, se hace cargo de la distribución de la población y ordenación territorial de los centros de población. (DOF, 25 de mayo de 1992)

También las necesidades de tierra para el desarrollo urbano y vivienda (necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población), ahora coordinándolo con SRA y para la disponibilidad de agua con SARH, además de la coordinación con los gobiernos estatales y municipales.

Se introduce la atribución de promover y apoyar mecanismos financieros para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda y la protección al ambiente. Así como la promoción de la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano y la protección y restauración del ambiente.

Promover el ordenamiento ecológico general del territorio nacional, así como la política general de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud y normas y criterios ecológicos para el aprovechamiento de los recursos naturales y para preservar y restaurar la calidad del ambiente, así como para regular descargas residuales y aún la evaluación del impacto ambiental de proyectos de desarrollo.

Normas para la conservación o restauración de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad y (cuando no corresponda a otra autoridad) vigilar el cumplimiento; así como normar el aprovechamiento racional, en coordinación, en lo que corresponda con SARH.

También proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas.

Varias de estas atribuciones fueron transferidas en diciembre de 1994 a la recién creada Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca SEMARNAP, reservándose asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda que posteriormente, en 2013, pasaría a la recién creada SEDATU.

- *Desarrollo territorial, urbano y agrario. 2013-actual*

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, SEDATU, se creó con el objetivo de “impulsar y articular el desarrollo y bienestar de quienes habitan en los núcleos agrarios y en las zonas urbanas del país; lograr un ordenamiento sustentable del territorio y su óptimo aprovechamiento; distribuir de manera equilibrada a la población, alcanzar un crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas consistente y con visión de futuro; transitar hacia un

modelo de desarrollo urbano incluyente y sustentable; y hacer realidad el derecho de todos los mexicanos a una vivienda digna y cercana a los servicios y equipamientos urbanos” (Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018)

Esta dependencia vinculó en sus atribuciones dos temas que a lo largo de historia de México han mantenido una tensión permanente, aunque muy poco reconocida y que tiene que ver con una pregunta jurídico-administrativa: ¿quién es la autoridad que define las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población? Son los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, como dice el 115 constitucional, o las resoluciones adoptadas por la asamblea (o el comisariado ejidal) de un ejido¹⁵³.

La respuesta genérica podría ser que son los Municipios, y que la propia Ley Agraria reconoce que “el ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables (segundo párrafo del artículo 2 de la LA).

En la práctica México ha enfrentado una realidad que implica que el crecimiento de los centros de población, incluyendo y de manera muy especial en las metrópolis, en tierras de vocación agrícola y especialmente las ejidales. Existe un mecanismo que permitiría a las autoridades adquirir esa tierra, particularmente en las áreas declaradas reservadas para el crecimiento de un centro de población, que es el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios, establecido tanto en la LGAHOTDU (a. 84) como en la LA (a. 89). En la práctica es un mecanismo poco utilizado por muchas razones. Sobre estos aspectos relacionados con la importancia de la propiedad social regresaremos.

Un aspecto muy significativo para la aplicación de las directrices de esta dependencia es que a ella están sectorizados los entidades del sector vivienda, incluyendo las encargadas del financiamiento, y la regularización de la tenencia de la tierra: Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), , Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONAPHO), Instituto

153 Ver en particular la fracción VII, del artículo 23 de la Ley Agraria, respecto a las competencias exclusivas de la Asamblea: señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización.

del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), hoy Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), el Registro Agrario Nacional (RAN) y Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito (SHF).

Como se sabe, una de las políticas de más amplia repercusión para las metrópolis tuvo que ver con los incentivos de CONAVI y los fondos de financiamiento para la construcción de vivienda, especialmente durante los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón.

En términos de la SEDATU, diremos entonces que ha buscado integrar lo agrario, territorial y urbano, con resultados aún insuficientes y que en la coordinación de la política de vivienda los organismos financieros han mantenido una política difícil de coordinar. El reto organizativo no parece fácil. En enero de 2020 habría cumplido 7 y en su historia ha contado con 4 titulares, siendo el actual el que más tiempo ha permanecido en el cargo, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 7. Titulares de la SEDATU

Titular SEDATU	Inicio	Fin	Duración (días)*
Román G. Meyer Falcón	1 de diciembre 2018	Abril 2020	480
Rosario Robles Berlanga	27 de agosto 2015	30 de noviembre 2018	1,192
Jesús Murillo Karam	27 de febrero 2015	27 de agosto 2015	181
Jorge Carlos Ramírez Marín	3 de enero 2013	27 de febrero 2015	785

*Fuente: elaboración propia, *enero de 2020*

Aspectos relevantes es que es la única dependencia que aborda específicamente y por primera vez los asuntos metropolitanos, como lineamientos para regular (conjuntamente con las entidades federativas, municipios y en su caso las alcaldías de la Ciudad de México) la “elaboración y aplicación territorial de criterios respecto al desarrollo urbano, la planeación, control y crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas del país, además de los centros de población en general, así como su respectiva infraestructura de comunicaciones, movilidad y de servicios, para incidir en la calidad de vida de las personas.

También se propone, vincular los procesos de planeación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, los relacionados a la conservación y aprovechamiento

sustentable de los ecosistemas, recursos naturales y sus elementos, aunque no menciona para ello la necesaria coordinación con la SEMARNAT.¹⁵⁴

Las acciones más específicas y principales actividades, Desde el punto de vista de este trabajo y para efecto de este trabajo que se derivan de la LOAP son:

- Elaboración y aplicación territorial de criterios respecto al desarrollo urbano, la planeación, control y crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas del país;
- Planear y proyectar la adecuada distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, ciudades y zonas metropolitanas, bajo criterios de desarrollo sustentable; y
- Facilitar las acciones de coordinación de los entes públicos responsables de la planeación urbana y metropolitana en las entidades federativas y municipios cuando así lo convengan.

Tres responsabilidades directas derivadas del artículo 41 de la LOAP (Última Reforma DOF 22-01-2020), que sin embargo contrastan con las 30 atribuciones directas derivadas de la LGAHOTDU.

Lo anterior pone en evidencia que la SEDATU aún no logra ponerse al día su actuación (al menos respecto a lo establecido legalmente en la LOAP).

Algunas de las atribuciones que no se ven reflejadas son las referentes al artículo 8 de la LGAHOTDU, donde señala que corresponden a la federación, a través de la Secretaría, participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas a que se refiere esta Ley.

También en el artículo 31, respecto a los Programas Metropolitanos y de Zonas Conurbadas, se precisa que los tres niveles de gobierno “planearán y regularán de manera

154 Como hemos mencionado antes, en mayo de 2020 emitió los “LINEAMIENTOS SIMPLIFICADOS, Elaboración de Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano.” Y desde nuestra perspectiva invaden la facultad de los Congresos Locales y no toman en cuenta la obligatoria coordinación con las Entidades y los Municipios. El documento es sumamente descuidado con las referencias legales e introduce un esquema de planeación que no está considerado para el universo de localidades previsto en el Artículo 42 de la LGAHOTDU para la inclusión de esquemas simplificados de planeación “para las localidades menores a cincuenta mil habitantes”, en cambio sigue enfocándose a la generalidad de municipios, sin establecer criterios para la heterogeneidad de éstos e introduciendo mecanismos de planeación que no existen en ninguna ley.

conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos (...) y constituirán una Zona Metropolitana o conurbada interestatal”

Para ello, dice el artículo 32, se constituirá una comisión de ordenamiento, que tendrá carácter permanente y será integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada municipio que lo integre, así como un representante de la Secretaría quien lo presidirá. Hay que destacar que la expresión que se utiliza es deberán convenir la delimitación y constitución de una Zona Metropolitana o conurbada.

El imperativo del verbo es esencial y no estaría reflejado en lo que señala la LOAP como “facilitar las acciones de coordinación”. En las zonas interestatales la atribución es más directa y se tendría que ver reflejada en una mayor responsabilidad y compromiso con la coordinación.

También habría obligaciones de coordinación en la megalópolis y en las zonas transfronterizas, sin embargo, en ambos casos las redacciones de la LGAHOTDU son muy confusas y no queda claro cómo tendría que hacer la SEDATU para participar.

Lo planteado en el artículo 39, es casi ininteligible “las Megalópolis o zonas metropolitanas con relaciones funcionales económicas y sociales, y con problemas territoriales y ambientales comunes (todas las zonas serían así), se coordinarán en las materias de interés metropolitano con la Secretaría, demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y con el gobierno de las entidades federativas de las zonas metropolitanas correspondientes” y la confusión es cómo se coordinan las zonas, quienes se coordinan son las autoridades, y para el caso serían 22 dependencias más y muchos organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos.

Es diferente cuando se trata de zonas intraestatales, en los cuales las expresiones son condicionales, como cuando dice: podrán convenir mecanismos, en muchos de los casos dependiendo de lo establecido en la legislación local. Es el caso del Artículo 23, que señala que “la Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación de las zonas metropolitanas para coordinar acciones e inversiones que propicien el desarrollo y regulación de los asentamientos humanos, con la participación que corresponda a los

municipios de acuerdo con la legislación local. Sin embargo, también es importante recuperar que la coordinación entre las autoridades federales y estatales, deberá atender a los principios, políticas y lineamientos de la LGAHOTDU (a. 33)

No obstante, prevalece que el sentido general del artículo 7 respecto a la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales, en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano.

Recuperando que desarrollo metropolitano es el “proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que, por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones (a. 3, f XIV)

Por lo que concurrencia y coordinación de los tres niveles de gobierno es el espíritu que deberá hacerse prevalecer; y, segundo, considerar que el desarrollo metropolitano, incluye la planeación (ordenación territorial) pero va mucho más allá, incluye los mecanismos de gobernanza que hagan posible las actividades de regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios.

○ *Medio ambiente y recursos naturales. 1994-actual*

En diciembre de 1994 son transferidas las atribuciones de la extinta SEDUE y que permanecieron por dos años del final del sexenio de Salinas de Gortari en la SEDESOL, para crear la nueva Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En principio la Dependencia incluyó Pesca, pero esta fue transferida en 2000 al sector de la SAGARPA, quedando desde entonces como SEMARNAT (en un artículo 31 Bis, todavía después de la SEDESOL y ahora de la Secretaría del Bienestar). De hecho desde 1976, los temas ambientales y de los recursos naturales quedaron repartidos entre la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de la Reforma Agraria y el Departamento de Pesca.

Además de las anteriormente atribuciones referidas para las Secretarías que le heredaron sus atribuciones, es importante considerar que es una Dependencia con órganos (de diferente naturaleza jurídica) de gran relevancia para la realización de sus funciones.

Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente; Comisión Nacional del Agua; Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas; Comisión Nacional Forestal; Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad; Instituto Mexicano de Tecnología del Agua; Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático; y Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Al igual que en el caso de SEDATU, la SEMARNAT es joven, apenas 26 años y ha tenido titulares de muy diferentes duraciones y trayectorias profesionales. Mientras que hay dos que permanecieron durante todo el sexenio (Julia Carabias Lillo y Juan Rafael Elvira Quesada), hay algunos que únicamente duraron 5 meses y ha habido sexenios con 3 titulares y dos con dos titulares. Ver la Tabla 8.

Tabla 8. Titulares de la SEMARNAT-SEMARNAP

Titular SEMARNAT	Inicio	Fin	Duración (días)	Sexenio
Julia Carabias Lillo	01-dic-94	30-nov-00	2,191	Ernesto Zedillo
Víctor Lichtinger Waisman	01-dic-00	03-sep-03	1006	Vicente Fox
Alberto Cárdenas Jiménez	03-sep-03	23-jun-05	659	Vicente Fox
José Luis Luege Tamargo	23-jun-05	30-nov-06	525	Vicente Fox
Juan Rafael Elvira Quesada	01-dic-06	30-nov-12	2,191	Felipe Calderón
Juan José Guerra Abud	01-dic-12	27-ago-15	999	Enrique Peña
Rafael Pacchiano Alamán	27-ago-15	30-nov-18	1191	Enrique Peña
Josefa González-Blanco Ortiz-Mena	01-dic-18	25-may-19	175	Andrés Manuel López O.
Víctor Manuel Toledo Manzur	27-may-19	abril 2020	303	Andrés Manuel López O.

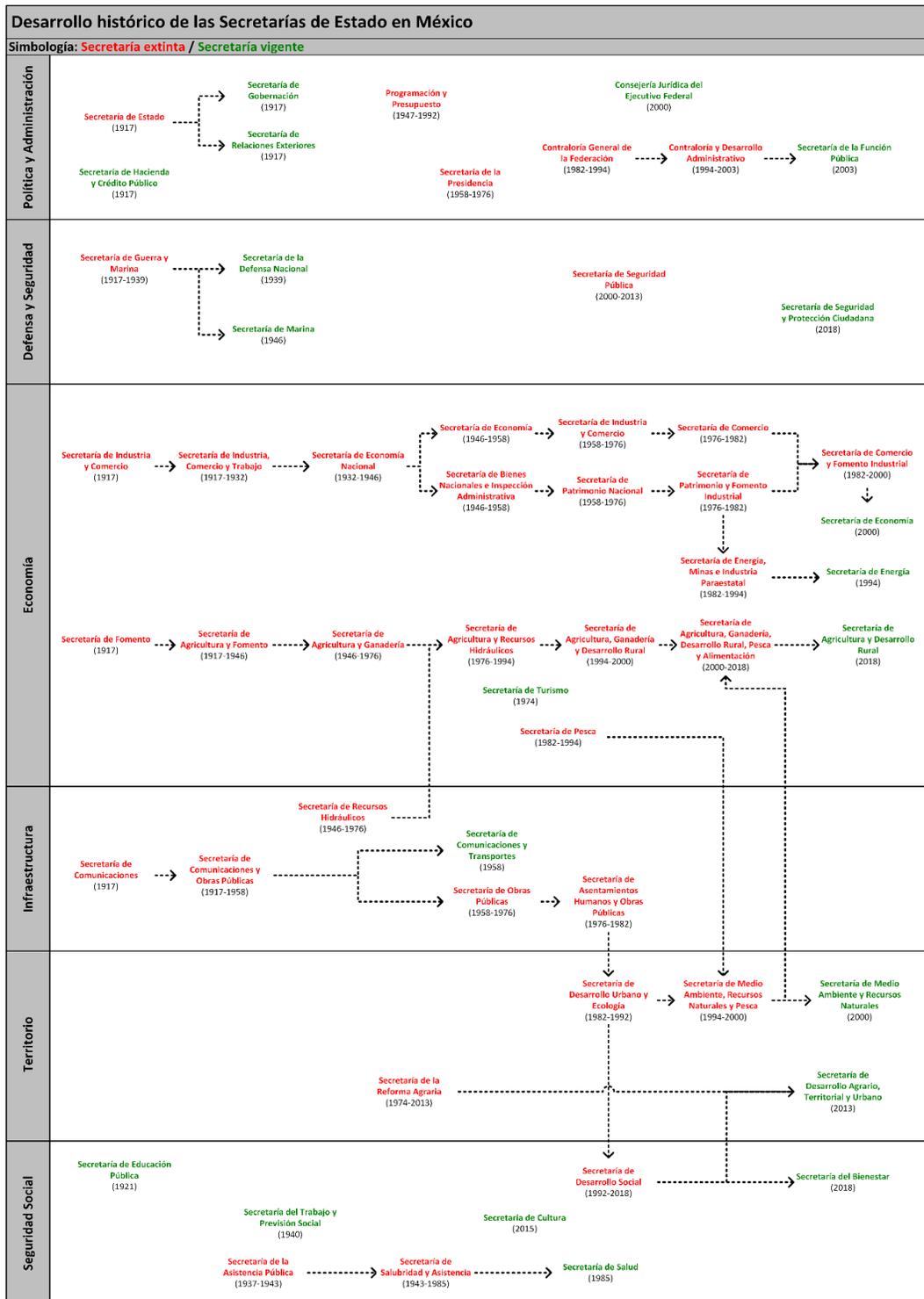
Fuente: elaboración propia

En el bloque denominado seguridad social, se destacan las denominadas desarrollo social y la que en su momento agrupó la salubridad, sin embargo, los componentes territoriales y ambientales relacionados con nuestro tema fueron abordados en secciones previas. Adicionalmente están en este sector las correspondientes a Educación Pública, Trabajo y Previsión Social y la de Cultura, sobre las que no haremos ninguna mención en particular.

Concluimos esta sección tratando de resaltar que las Dependencias Federales no han tenido una atención particular al *fenómeno metropolitano* y que por la vía de los hechos han realizado políticas, programas, normas, etc. que afectan al crecimiento y configuración de las zonas metropolitanas, pero sin considerarlo como ámbito de actuación y coordinación especial. En todo caso, agrupado en el concepto de región se emprendieron programas

gubernamentales, pero como se ha comentado sin que se refiera específicamente a conurbaciones o metrópolis. Como se ha dicho, fue hasta 2013, apenas hace 9 años, que por primera vez una dependencia asumió la responsabilidad de atender esta materia, no obstante que el reconocimiento de esta complejidad ya venía desde muchos años antes.

Imagen 7. Desarrollo histórico de las Secretarías de Estado en México



Fuente: elaboración propia con información de diversas leyes orgánicas de la APF

En resumen, se destaca que la atención del *fenómeno metropolitano*, ha recaído tradicionalmente en el bloque que denominamos territorial. Actualmente existe, dentro de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Coordinación General de Desarrollo Metropolitano y Movilidad¹⁵⁵. Es importante insistir que la actuación de muchas de estas dependencias son factor determinante para la conformación de las metrópolis y que por lo tanto no puede recaer únicamente en una secretaría y tampoco exclusivamente en los temas territoriales o del desarrollo urbano, de ahí la importancia de contar con instrumentos normativos que precisen la responsabilidad de todas las dependencias (y también de las entidades) de cooperar y actuar en el marco de las responsabilidades de concurrencia para muchas materias asignadas en el texto constitucional y que involucran a los territorios metropolitanos, lo cual deriva expresamente en que las facultades se deberían ejercer mediante la articulación entre los diversos órdenes de Gobierno (federal, estatales, municipales y del Distrito Federal)¹⁵⁶. De ahí la necesidad de facultar al Congreso de la Unión para la emisión de una ley general que posibiliten dicha articulación en materia de coordinación y desarrollo metropolitano.

En contraste la ausencia de la SEMARNAT en la atención de los problemas ambientales y de ordenamiento ecológico, se ha centrado en las “estrategias integrales de gestión de la calidad del aire y su relación con la agenda nacional de energía y los programas de transporte y desarrollo urbano y con el manejo sustentable de las cuencas atmosféricas.”¹⁵⁷

En los hechos esta Secretaría ha estado enfocada casi exclusivamente en la Zona Metropolitana del Valle de México, a través de la Comisión Ambiental de la Megalópolis del Valle de México (CAME)¹⁵⁸. Aunque en sus atribuciones reconoce que en la relación con la

155 Tomado del Reglamento Interior de la SEDATU, del 7 de noviembre de 2019, DOF: 07/11/2019 [en línea], <https://www.dofraccióngob.mx/nota_detalle.php?codigo=5578087&fecha=07/11/2019> [15 de octubre de 2020]

156 MADERO ESTRADA, José Miguel, *CONFIGURACIÓN NORMATIVA DE LAS LEYES EN EL MARCO COMPETENCIAL DE LOS ÓRDENES JURÍDICOS*, México, Servicios de Investigación y Análisis, LXII Legislatura, Cámara de diputados, 2015, p. 6.

157 Ver el Reglamento Interno de la SEMARNAT, [en línea], <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/110562/REGLAMENTO_INTERIOR_SEMARNAT.pdf, > [15 de octubre de 2020] página 51.

158 Ver <https://www.gob.mx/comisionambiental/que-hacemos>.

agenda nacional de energía y los programas de transporte y desarrollo urbano tendría que actuar en otras regiones, es poca la participación en las actividades metropolitanas¹⁵⁹.

El Fondo Metropolitano “una zanahoria podrida”

Como se ha dicho, el incentivo a coordinarse y crear leyes, decretar áreas y generar mecanismos de colaboración han sido las reglas federales y muy en especial el Fondo Metropolitano. Existe el Fideicomiso Fondo Metropolitano (FIFONMETRO) constituido por el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de servir como mecanismo para la instrumentación del Fondo Metropolitano¹⁶⁰.

El Fondo enfrenta diferentes problemas, aunque ha evolucionado sigue sin ser una herramienta útil para la coordinación y el desarrollo metropolitano. En su primera etapa (2006), complementaba la complejidad del Valle de México, con un aporte adicional que debe haber sido muy poco para el volumen de recursos presupuestales de los que ya disponían el Distrito Federal y el Estado de México; en un segundo momento se convirtió en un mecanismo similar para 6 metrópolis más; y en un tercer momento (a partir de 2009) fue esa zanahoria que hizo que muchas entidades y metrópolis se organizaran. Más adelante mostraremos cómo muchas de las leyes de coordinación metropolitana fueron para formalizar las estructuras institucionales para poder acceder a ese Fondo.¹⁶¹

Es la etapa en la que año con año crecieron los recursos hasta su máximo de \$10,400 millones de pesos, repartidos entre 47 metrópolis. Diríamos que el incentivo funcionó para lograr un acuerdo entre los actores metropolitanos. Sin embargo, se considera que fue un mecanismo perverso porque muchos de los acuerdos entre las partes se convirtieron en un reparto de favores para contar con recursos adicionales. Generalmente el gobierno estatal concentraba la mayoría de los proyectos, con el argumento de provocar un “impacto

159 La LGEEPA no incluye el término metropolitano o conurbado y tradicionalmente la referencia a los ordenamientos regionales impropriadamente no incluye a las regiones o zonas metropolitanas.

160 Un antecedente que sirvió de referencia para la conformación de este Fondo se generó entorno al Consejo Metropolitano de la Zona Metropolitana de Guadalajara, y que funcionó de 1997 al año 2000, *cfr.* WARIO HERNÁNDEZ, Esteban, “Instrumentos y Experiencias de coordinación metropolitana en México, el caso de Guadalajara”, en Eibenschutz, Roberto y Ligia González, coords., *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, pp. 104-107.

161 Ver al respecto la síntesis Leyes de Coordinación Metropolitana en el Anexo 13.

metropolitano”, mientras que los municipios negociaban algunas banquetas más o un poco más de calles pavimentadas, un parque, etc. de beneficio indudable para sus comunidades más cercanas, pero no necesariamente con el efecto metropolitano que se esperaba.

En la etapa actual, se tiene la buena noticia de que es un fondo concursable, por lo que, dependiendo del monto los proponentes tienen que presentar estudios técnico-financieros, más o menos sofisticados; también se premia la existencia de instancias de coordinación, especialmente las técnicas (IMPLANES O IMEPLANES); y se han ido incorporando metodologías para evaluar el “impacto metropolitano”. La mala noticia es que el monto del presupuesto se redujo y se ha estancado. Sin embargo, existen reglas que pueden funcionar, si los recursos realmente alcanzaran para la cantidad de proyectos que se esperaba provocar.

En las Reglas de Operación actuales se menciona, el objetivo de “otorgar recursos a programas y proyectos de infraestructura, que demuestren ser viables y sustentables, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano, el transporte público y la movilidad no motorizada y del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, así como a la consolidación urbana y al aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.”¹⁶².

Los recursos son destinados a aquellas zonas definidas por el grupo interinstitucional conformado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Consejo Nacional de Población.

De la evaluación de los recursos destinados al FIFONMETRO es evidente que tuvieron una gran variación entre el año 2006 y el 2020, en la cantidad de zonas metropolitanas que han tenido acceso a los mismos y en los recursos asignados. Inicialmente,

162 Ver las Reglas de Operación para el Fideicomiso para el ejercicio fiscal 2020 [en línea], <http://www.dofracción.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585349&fecha=31/01/2020> [15 de octubre 2020],

en 2006 se habían destinado mil millones de pesos, para una sola zona metropolitana (Valle de México). Los recursos se triplicaron al año siguiente, pero no hubo un aumento de zonas metropolitanas destinatarias. Hacia el 2008 los recursos alcanzaron los 5 mil 500 millones de pesos, monto al cual tuvieron acceso siete zonas metropolitanas. La cantidad de metrópolis aumentó a 16 al año siguiente, pero los recursos no superaron los seis mil millones de pesos.

Para el año 2010 se registró nuevamente un aumento significativo en el monto total, que llegó a 7 mil 455 millones de pesos, duplicando además la cantidad de zonas metropolitanas las cuales tuvieron acceso. Y a partir de 2012 se mantuvo un total de 47 zonas metropolitanas con acceso al Fondo, lo que representa apenas el 63% de las zonas metropolitanas identificadas en la delimitación del grupo interinstitucional SEDESOL / CONAPO / INEGI. No obstante, el Fondo percibió un aumento continuo de sus recursos entre 2012 y 2016, llegando a un máximo histórico de 10 mil 400 millones de pesos.

Fue a partir de 2017 que el Fondo registró una disminución considerable del monto, que no ha superado los 3 mil 300 millones de pesos desde ese año a la fecha. Cabe destacar además que el Presupuesto de Egresos de la Federación ha dejado de enlistar de manera específica las zonas metropolitanas destinadas a recibir los recursos desde el año 2018 y que ahora el mecanismo previsto en las Reglas de operación establece que serán concursables y sujetos a nuevas exigencias en la conformación de los expedientes técnicos, entre otros la necesidad de un dictamen metropolitano emitido por la SEDATU y una valoración positiva si se cuentan con instancias de gobernanza metropolitana que se encuentren instaladas y en funcionamiento, así como que cuente con un Impacto Ambiental, emitido por la autoridad ambiental correspondiente y de acuerdo a la normatividad aplicable..

En la Tabla 9 se muestra la evolución de los recursos del fondo metropolitano para el periodo 2006-2020.

Tabla 9. Evolución de los recursos del Fondo Metropolitano (2006-2020)

Año	Miles de Millones de pesos	Zonas Metropolitanas
2006	\$1,000	1
2007	\$3,000	1
2008	\$5,550	7
2009	\$5,985	16
2010	\$7,455	32
2011	\$7,846	46
2012	\$8,331	47
2013	\$8,616	47

Año	Miles de Millones de pesos	Zonas Metropolitanas
2014	\$9,943	47
2015	\$10,381	47
2016	\$10,400	47
2017	\$3,240	47
2018	\$3,268	nd
2019	\$3,300	nd
2020	\$3,300	nd

Fuente: elaboración propia con base en Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2006 a 2020. Reglas de Operación del Fideicomiso Fondo Metropolitano, años 2006 a 2020.

Por otra parte, la distribución de los recursos del Fondo Metropolitano ha tenido poca variación a través de los años, al menos en forma proporcional. Los dos primeros años sólo participó la Zona Metropolitana del Valle de México, y en 2008 se incorporaron otras seis metrópolis, que han mantenido una proporción en el destino de los recursos, para aumentar el número de zonas metropolitanas con acceso al Fondo hasta 2012, cuando llegó a su máximo histórico de 47.

No obstante, la inclusión de un gran número de metrópolis, las ocho zonas metropolitanas destinatarias de los recursos del Fondo en 2009 se han mantenido en una proporción constante, ya que durante el periodo que comprende 2012 a 2017 apenas ha percibido mínimas variantes: el Valle de México percibe alrededor del 40% de los recursos, seguido de Guadalajara, con el 10%, Monterrey con el 9%, La Laguna con 5%, Puebla-Tlaxcala con el 4%, Toluca 4%, León 4% y Querétaro con el 2%. El resto de zonas metropolitanas, independientemente del número (que ha variado de 8 en 2009 a 39 en 2017) se han mantenido alrededor del 22% de los recursos en su percepción. Para el año 2019 Guadalajara logró presentar a través de una metodología de impacto metropolitano un proyecto de transporte que obtuvo 743 millones, casi 23% del total del presupuesto.

Cabe destacar que los montos designados al Fideicomiso Fondo Metropolitano resultan, en la práctica, insuficientes para todas las zonas metropolitanas del país y muy pequeños si los comparamos con otros fondos.

Como ejemplo se puede realizar un comparativo con el costo de la Línea 3 del Tren Ligero de Guadalajara (obra de alcance metropolitano, al conectar tres municipios que integran el área metropolitana). El presupuesto original constaba de 18 mil 800 millones de pesos (lo que ya en sí representa seis veces los recursos destinados al Fondo Metropolitano de forma anual, desde 2017) y acorde a las estimaciones más recientes y los recursos

autorizados finalmente, el proyecto alcanzará un costo de 31 mil 500 millones de pesos¹⁶³, es decir, casi diez veces los recursos de todo el Fondo Metropolitano para el año 2020.

Para 2020, las Reglas de Operación fueron emitidas en un escenario muy particular, asociado a la emergencia del COVID-19 y a la particular forma de toma de decisiones del gobierno federal. El presidente de la República envió a la Cámara de Diputados una propuesta de reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para facultar a la Secretaria de Hacienda a modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de que canalice recursos a “los proyectos y acciones prioritarios de la Administración Pública Federal y fomentar la actividad económica del país, atender emergencias de salud y programas en beneficio de la sociedad¹⁶⁴”, entre otros los 3 mil trescientos millones de pesos asignados en el 2020 al Fondo Metropolitano, para “el otorgamiento de créditos y apoyos a la sociedad”¹⁶⁵. Afortunadamente la oposición en el Congreso impidió que la propuesta prosperara.

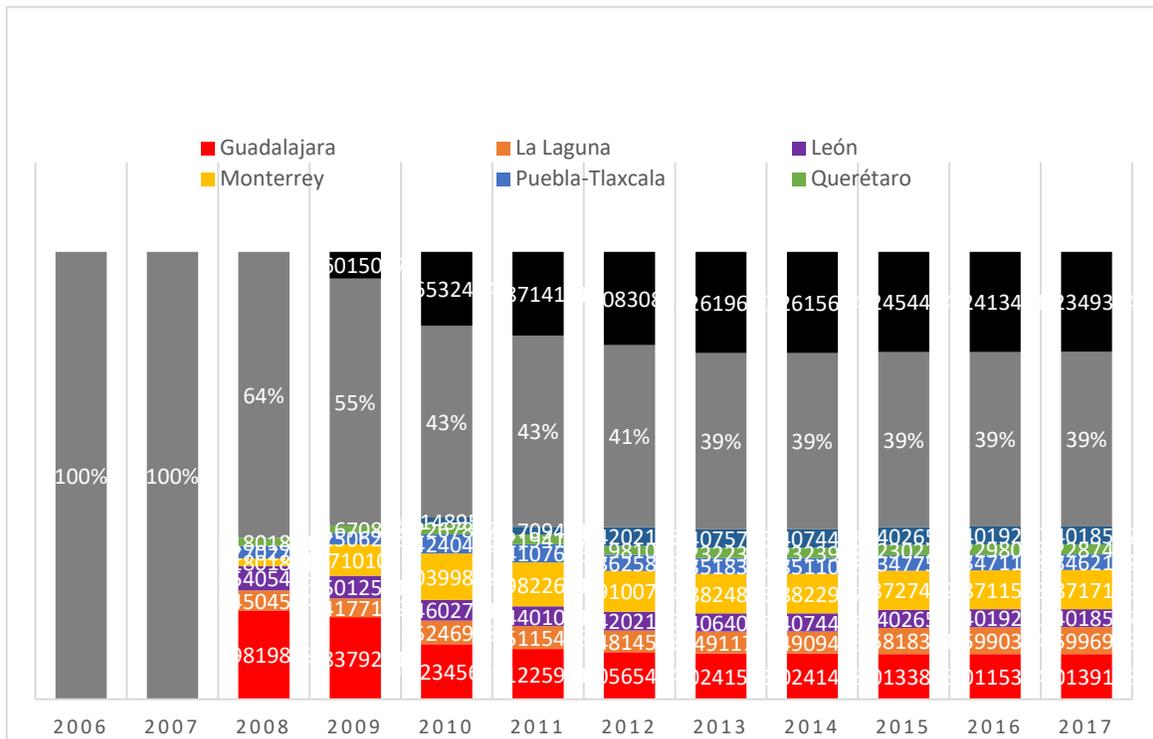
La siguiente gráfica muestra los porcentajes de participación en el Fondo Metropolitano por ZM para los periodos de 2006 a 2017.

163 Aristegui Noticias [en línea], <<https://aristeguinoticias.com/2001/mexico/linea-3-del-tren-ligero-de-guadalajara-costo-12-mil-700-mdp-mas-de-su-presupuesto-original/>> [5 de febrero de 2020]

164 • Robles de la Rosa, Leticia, “Morena tendrá 72 horas para autorizar uso de 3mmdp de Fondo Metropolitano”, Excelsior [en línea] <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/morena-tendra-72-horas-para-autorizar-uso-de-3mmdp-de-fondo-metropolitano/1378409>> [26 de abril de 2020]

165 •Idem

Gráfica 1. Porcentajes de participación en el Fondo Metropolitano por ZM y año (2006-2017)



Fuente: elaboración propia con base en Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2006 a 2020. Reglas de Operación del Fideicomiso Fondo Metropolitano, años 2006 a 2020.

Se ha puesto el título de *zanahoria podrida*, porque se considera que el incentivo original fue pervertido y fue perdiendo relevancia como mecanismo para la mejor ordenación y desarrollo de las metrópolis. De las evaluaciones realizadas, destacadamente la de Iracheta e Iracheta, queda claro que la mayoría de los proyectos financiados fueron un mecanismo de reparto para que cada municipio realizara sus propias iniciativas, más que un diseño de proyectos metropolitanos. Es muy reciente la elaboración de metodologías para evaluar el impacto metropolitano, como ya lo prevé la LGAHOTDU y la emisión de un dictamen metropolitano previsto en el artículo 11, noveno párrafo, del Presupuesto de Egresos de la Federación, para el Ejercicio Fiscal 2020 y que será emitido por la SEDATU. Cuando ya los criterios están claros, ahora los recursos son reducidos y totalmente insuficientes para incentivar a una verdadera coordinación.

Las estructuras institucionales han sido una condición de las Reglas de Operación del Fondo y ello ha derivado en la creación de Consejos Metropolitanos y aun leyes locales con una clara estructuración hacia la operación del Fondo, más que hacia la coordinación

metropolitana. Lo anterior tiene, Como se sabe, un contenido “estatalista”, que ha incluido muchas más áreas de los gobiernos estatales y en algunos casos ni siquiera se estableció el criterio para incluir a los municipios de las zonas a estos espacios de administración del Fondo. En la actualidad las instancias de coordinación priorizadas en las Reglas son las contempladas en el artículo 36 de la LGAHOTDU, particularmente, referidas a la Comisión de Ordenamiento Metropolitano y al Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano.

Sin embargo, creemos que la limitación más importante es que no es un incentivo para compensar las disparidades entre municipios de una misma metrópoli y para reconocer los elementos que cada uno aporta al desarrollo integral. Algunos elementos adicionales deberían estar considerados en la “bolsa de recursos” a canalizarse a las metrópolis.

Por un lado, se requiere instrumentar un conjunto de incentivos ambientales para la sustentabilidad, se trataría de compensar con transferencias cruzadas los costos y los beneficios que se reciben en las metrópolis. En primer lugar, los servicios ambientales de las zonas de conservación y de los propietarios de los elementos de base del ambiente tienen que ser compensados económicamente.¹⁶⁶

Hay que hacer realidad preceptos como los señalados en la LGEEPA, “las áreas de protección de recursos naturales, destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal, (en ellos) sólo podrán realizarse actividades relacionadas con la preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en ellas comprendidos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológica (de tal manera que) en los estímulos fiscales y otros apoyos económicos que se otorguen a las actividades forestales deberán considerarse criterios ecológicos de manera que se promuevan el desarrollo y fomento integral de la actividad forestal, el establecimiento y ampliación de plantaciones forestales y las obras para la protección de suelos forestales.¹⁶⁷

166 GONZÁLEZ, José Juan, *Tratado de derecho ambiental mexicano. Las instituciones fundamentales del derecho ambiental*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Serie Estudios: Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, 2017, p. 534

167 LGEEPA, artículos 53 y 105

En sentido contrario, bajo el principio “el que contamina paga” debe llevar a un costo mayor a la contaminación. Por un lado, como ya sucede en algunos casos con impuestos a los combustibles, y en complemento una inversión significativa al transporte, tanto a la infraestructura y equipamiento de los sistemas inteligentes de transporte público, como al financiamiento a los subsidios para que la tarifa beneficie a un mayor uso (especialmente al transbordo de una nueva red integrada) y a de manera controlada a sectores que requieran financiamiento.

Esto es, un mecanismo de penalización al transporte privado y de incentivos y financiamientos a la transportación pública (tengo que decir que también a la no motorizada, aunque siempre he propugnado por más nodos integradores <<ciclo puertos>>, más que ciclovías). Incluyendo el subsidio a la tarifa de uso frecuente, más que a la de carácter social, y en ningún caso cargar este costo al funcionamiento del sistema de transporte, sino transferirlo al financiamiento de la economía ambiental, en este caso metropolitana.

Lo anterior significa financiar la red, más que algún sistema en específico. Siguiendo con el ejemplo de la Línea 3 del tren es una gran desigualdad que en tres municipios metropolitanos se inviertan casi 34 mil millones de pesos, y no se encuentre una solución adecuada que sustituya a los pequeños microtaxis que circulan peligrosamente en todas las colonias cerradas “cotos” y alejadas de todo, incluyendo de la última ramal de transporte público que queda muy distantes; o en soluciones inter urbano de “cercanía”, más allá de los sueños de trenes de cercanía, resueltas con rutas, esporádicas pero seguras y de calidad, y no como sucede en esos transportes que pueden ser de 2 a 3 veces más caros que los que circulan en ciudades consolidadas.

Otras contaminaciones o dotaciones de recursos también pueden ser motivo de transferencias cruzadas, sería el caso del agua potable y de las aguas servidas que podrían formar parte del esquema de cargas y beneficios, que ya se contemplan en la ley¹⁶⁸, pero que no se han instrumentado suficientemente.

168 El artículo 23 de la LGEEPA contempla, entre otros criterios para la regulación ambiental de los asentamientos humanos, instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable.

Finalmente, es importante reconocer que las metrópolis no pueden ser consideradas únicamente desde la perspectiva de las ciudades y sus infraestructuras. Son, como se ha insistido en este trabajo, regiones que involucran lo urbano, pero también lo rural, con sus áreas de aprovechamiento agropecuario que, entre otras cosas, posibilita el abasto de productos de consumo a las ciudades.

La política pública integral debe tratar de compensar el diferencial de ingresos que se generan cuando se compara la rentabilidad de la productividad agrícola con el valor cuando se genera el cambio de usos de suelo para acciones urbanísticas. Un conjunto de apoyos que se otorguen a las actividades agropecuarias, compatibles con la protección de los suelos forestales, de manera que no se realice el cambio de uso de suelo de forestal a agrícola o pecuario, pero que sí logren mantener preferentemente este uso y eviten la expansión urbanística.

Se podría suponer que el ordenamiento territorial y la planeación serían suficientes para evitar la urbanización en suelos preferentemente rurales, pero la realidad es que no lo ha sido. Hay que reforzar el cumplimiento del plan o programa, pero también se requieren de otros mecanismos de penalización¹⁶⁹ y de incentivo para evitar el cambio de uso de suelo.

Una última y breve reflexión, se relaciona con lo impráctico y poco útil que resulta el instrumento denominado “derecho de preferencia” que involucra enajenaciones en suelo en reservas territoriales¹⁷⁰ y enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas declaradas reservadas para el crecimiento de un centro de población.¹⁷¹ Las autoridades no cuentan con “los mecanismos expeditos, simplificados y tiempos” suficientes para manifestar su interés en ejercer el derecho, pero mucho menos los recursos para pagar terrenos que, por un lado, fueron beneficiados por la urbanización, acorde con el artículo 87 de la Ley Agraria y que a continuación fueron incorporadas al desarrollo urbano, adquiriendo ese valor y haciendo que la autoridad no pueda pagar esos precios.¹⁷²

169 Aunque no lo desarrollaremos el predial y el impuesto al cambio de propietario puede ser uno de los incentivos más importantes para evitar los efectos perversos que está teniendo este cambio.

170 LGAHOTDU, artículo 84

171 LA, artículo 89

172 Este es un de los temas que requiere de una actualización respecto a un enfoque perverso para beneficiar a “ejidatarios” que de la noche a la mañana se convierten en grandes terratenientes de suelo urbanizado y que se

En síntesis, la “zanahoria podrida” tiene que evolucionar hacia el conjunto de fondos y mecanismos para financiar el desarrollo de las áreas y regiones metropolitanas, bajo una perspectiva de desarrollo integral y sustentable.

GOBERNAR RECONOCIENDO LAS RELACIONES POLÍTICAS, LAS AGENDAS E INTERESES DE LOS ACTORES (MÁS ALLÁ DEL VOLUNTARISMO)

Gobernar las aglomeraciones poniendo de acuerdo a los actores gubernamentales y sociales requiere de la aceptación que el fenómeno es más político y menos físico territorial¹⁷³. Esta generalidad no siempre ha sido aceptada, de tal manera que la gran mayoría de los textos presuponen una racionalidad de los actores para coincidir en una visión común de las metrópolis y de mecanismos de “buenas intenciones” que se traducen en “voluntarismos”. Lo anterior refiere a que es frecuente en los discursos de los actores políticos escuchar: “se tienen la voluntad política para coordinar nuestras acciones en la metrópolis”, lo cual se traduce en *contrario sensu*, no estamos dispuesto a institucionalizar las relaciones.

Muchas de estas posturas voluntaristas han ocupado nuestra atención y se han documentado en diversos escritos¹⁷⁴. Detrás de esta crítica está nuestra convicción de la necesidad de superar los esquemas que se han revelado insuficientes, como las comisiones metropolitanas y avanzar hacia una institucionalidad flexible y adaptativa a las condiciones propias de cada metrópoli, pero precedidas de un régimen metropolitano formalizado y sólido jurídicamente hablando. Se trata, como se ha dicho en varios momentos de llevar al marco

apropian de una utilidad que ellos no generaron. El mecanismo de recuperación de plusvalías permitiría que el estado se apropiara de parte de esa utilidad y poder contar con recursos más amplios para la urbanización y para absorber parte de los costos por externalidades negativas que generen los desarrollos. Un ejemplo de valor de terrenos en ejidos de Zapopan, Jalisco arrojan cantidades de miles de millones de pesos para 2 o 3 ejidatarios propietarios de suelos a precios de \$25,000 por metro cuadrado.

173 Para Emilio Pradilla, el contexto en lo metropolitano se dirime en la arena política, lo cual vincula tanto aspectos institucionales caracterizados por la multifragmentación de los aparatos legislativos, ejecutivos y judiciales de las entidades y gobiernos locales, como en un escenario de mayor pluralismo por la alternancia política. *Cfr.* Pradilla Cobos, Emilio, “La arena política en lo metropolitano ¿limitante u oportunidad para la gobernabilidad?, *op cit.* pp. 191 a 196.

174 Ver, por ejemplo, KUNZ BOLAÑOS, Ignacio et al., *Área Metropolitana de Guadalajara. Entre la Voluntad Política y la Obligatoriedad*, México, Instituto de Estudios del Federalismo Prisciliano Sánchez, 2015.

Así mismo, el tema es desarrollado en KUNZ BOLAÑOS, Ignacio y Gerardo González Herrera, “Gobernanza Metropolitana: más allá del voluntarismo” en Roberto Eibenschutz H. y Ramírez, Blanca Rebeca, *coords. Repensar la Metrópoli II. Reflexiones sobre la Planeación y Procesos Metropolitanos*, México, Tomo II, Universidad Autónoma Metropolitana, 2015.

constitucional el reconocimiento de la metrópoli, superando lo insuficiente de la conurbación y dándole a la coordinación el carácter obligatorio que requiere.

Es importante a este nivel introducir las consideraciones sugeridas por Cossío en su propuesta de introducir el Análisis Económico al Derecho, desde el nivel más amplio de las normas generales, de tal manera que las normas legales derivadas contengan la fortaleza de haber sido incorporado un criterio económico en el contenido de la norma constitucional. Reconoceríamos así la característica de supremacía y posición jerárquica de las normas constitucionales, dado que éstas no derivan su validez de lo dispuesto en ninguna otra norma.¹⁷⁵ Hoy lo metropolitano está en la LGAHOTDU, pero no en la Constitución, por lo que sigue sin la supremacía y posición jerárquica que le corresponde.

Se trata entonces de favorecer los procesos institucionales para coordinar, concurrir, convenir, cooperar. Todos ellos verbos que conjugan adecuadamente las dos o más voluntades, pero causando obligaciones para dirigir y concertar varios elementos, para juntar, coincidir y obrar para la consecución en los fines metropolitanos. Priorizamos la referencia a los actores gubernamentales, porque ellos son los que a partir de sus competencias y funciones definen un marco de actuación, sin embargo, se reconoce que se trata de una actuación más amplia que incluye a los actores privados y sociales, convocados a una actuación conjunta, de corresponsabilidad y cooperación.

Siguiendo lo planteado por Kunz y González, en el asunto metropolitano

“es la concurrencia de actores públicos, dependiendo de los casos específicos (federación, entidades federativas y municipios, gobiernos extranjeros, en su caso) cada uno con sus propias facultades y jurisdicción pero que comparten un mismo fenómeno urbano territorial que los afecta de una u otra manera (...) esta es la razón de la preocupación y del interés de los gobiernos, entre ellos el mexicano, de atender lo metropolitano, porque es necesario alinear una serie de intereses diferentes (gobiernos municipales) en torno a una problemática que si bien, es común a todos esos municipios, las visiones,

175 COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Derecho y análisis económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997 p. 330

*estrategias y niveles de compromiso de cada uno pueden variar significativamente y hacer irresoluble el problema”.*¹⁷⁶

Es necesario retomar algunas de las ideas anteriormente expuestas y diferenciarlas para fines argumentativos, siguiendo a José Ramón Cossío, los momentos y criterios que permitan introducir el análisis económico al *fenómeno metropolitano*.

Del diagnóstico metropolitano, derivamos en primer lugar que la tendencia de mantener en vigor las normas constitucionales, seguirán favoreciendo un ambiente contrario a la cooperación, que no permitirá potenciar las condiciones económicas y de competitividad que caracteriza a las metrópolis globales y que consecuentemente no contribuirá a superar el deterioro de la calidad de vida de los habitantes metropolitanos, por ello es importante plantearnos un escenario de mayor eficacia en la economía para optimizar las posibilidades metropolitanas.

Cuando nos planteamos el diseño de las normas (y su posterior aterrizaje en los esquemas de organización administrativa), se reconoce que se trata de un criterio de racionalidad económica acotada, en el sentido planteado por Herber A. Simon¹⁷⁷ y en oposición al concepto neoclásico del hombre racional y que da lugar a un comportamiento “satisfactor” y no “maximizador”.¹⁷⁸

Así asumimos que las normas metropolitanas son instrumentos eficientes porque derivan en una situación mejor, racional en términos de costos y beneficios, pero que también es satisfactoria para los actores y circunstancias metropolitanas específicas, por lo que en conjunto derivan en situaciones “satisfacientes” (satisfactorias y eficientes) y que consecuentemente serían la ruta para mejorar los rezagos metropolitanos que hoy enfrentamos.

176 KUNZ BOLAÑOS, Ignacio y Gerardo González Herrera, “Gobernanza Metropolitana: más allá del voluntarismo”, *op cit*.

177 Herber A. Simon, Premio Nóbel de Economía de 1978.

178 ESTRADA GALLEGO, Fernando, *Herbert A. Simon y la Economía Organizacional*, Cuad. Econ. [online]. 2007, vol.26, n.46 [consultado 2022-08-31]. Tomado de: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722007000100007&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0121-4772, p.147.

También podemos reconocer, siguiendo el enfoque de las *corrientes múltiples* de Kingdon en 1995¹⁷⁹ que hay “ventanas políticas” que posibilitan que los formuladores de políticas adopten una política específica en condiciones de ambigüedad, en este caso la política pública de la coordinación metropolitana.¹⁸⁰

Las tres corrientes planteadas por Kingdon son: corriente de problemas, corriente de políticas públicas y la corriente de la política.

La ambigüedad señalada estriba en lo que Feldman¹⁸¹ reconoce como “*la existencia de muchas formas de pensar sobre las mismas circunstancias o fenómenos*”. Lo anterior da lugar por tanto a la posibilidad de visiones encontradas, confusas o incluso confrontadas.

Para March, en los nuevos modelos se puede identificar la incorporación de otros factores, incluyendo decisiones con actores múltiples con preferencias inconsistentes o en las identidades. La ambigüedad en los cálculos de las decisiones –ambigüedades inter e intrapersonales acerca de las preferencias, identidades, experiencias y significados, hace aparecer a los tomadores de decisiones sistemáticamente menos ordenados, más ambiguos y con más símbolos que los tradicionales tomadores racionales. Las organizaciones, son constructos humanos creados y estructurados intencionalmente con la idea de perseguir ciertos fines, pero en la medida que están compuestos por grupos e individuos que persiguen dispersos y ambiguos objetivos, en estructuras móviles y heterogéneas, con espacios de ambigüedad sustantivos que permiten la ampliación del espacio de libertad de los actores organizacionales, y con capacidad de interpretación y de transformación de las reglas y los símbolos.¹⁸²

179 Citado por ZAHARIADIS, Nikolaos, “El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas”, *op cit.* p. 69

180 El enfoque fue utilizado por SANDOVAL RAMÍREZ, Yoali G., *Policy Analysis of Metropolitan Coordination: The Case of Guadalajara, Mexico*, Alemania, Tesis de Maestría, University of Passau, Chair of Political Science, 2020.

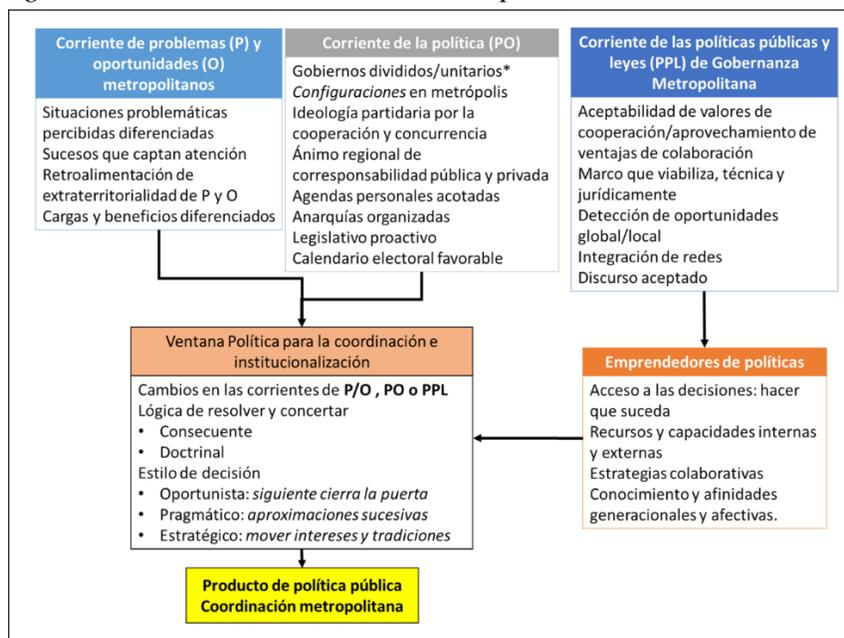
181 Citado por ZAHARIADIS, Nikolaos, “El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas”, *op cit.* p. 70

182 ARELLANO, G. David, Cabrero, M. Enrique y Del Castillo, Arturo, “Reflexiones finales”, en Arellano, D., Cabrero, E. y Del Castillo, Arturo, coords. *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1a. Edición, 2000, p. 419

Para Weick, las organizaciones pueden ser anarquías, pero estas son anarquías organizadas, pueden estar flojamente acopladas, pero están en sistemas de acoplamiento flojo (*loosely coupled systems*) y pueden recurrir a un modelo de toma de decisiones de “bote de basura”, pero donde es posible observar la existencia de fronteras que les impone alguna estructura”.¹⁸³

La elección de estos enfoques para estudiar el fenómeno metropolitano parece útil, toda vez que la confluencia de corrientes nos permite, identificar las ambigüedades, las posibilidades para que los emprendedores de políticas encuentren una confluencia que posibilita las ventanas y la producción de decisiones satisfactorias. En el esquema siguiente se trata de sintetizar los elementos del modelo a la coordinación metropolitana:

Imagen 8. Modelo de las corrientes múltiples en la coordinación metropolitana



Fuente: elaboración propia con base en ZAHARIADIS, Nikolaos, “El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas” op cit, p. 31 y SANDOVAL RAMÍREZ, Yoali G., *Policy Analysis of Metropolitan Coordination: The Case of Guadalajara, Mexico*, op cit. p. 8

Estaría pendiente el desarrollo explicativo más amplio del diagrama anterior, pero por el momento no nos detendremos a explicar los componentes de este.¹⁸⁴

183 WEICK, E. Karl, “Educational Organizations as Loosely Coupled Systems” en *Administrative Science Quarterly*, Nueva York, Vol. 21, 1976, p. 109

184 Para una explicación de nuestra concepción de gobiernos divididos ver GONZÁLEZ Herrera, Gerardo et al., “Legalidad contra legitimidad en la institucionalización del Área Metropolitana de Guadalajara”, en Carrera

Obligatoriedad en la coordinación. Superando el voluntarismo

Como se ha insistido y se seguirá abundando más adelante, la racionalidad económico-política metropolitana ha ido en la dirección de la coordinación sin compromisos institucionales, favorecido por el argumento de competencias municipales de autonomía y libertad municipal, aún en contraposición de los argumentos jurisdiccionales sobre la obligatoriedad de tesis.¹⁸⁵ La insistencia en este trabajo es institucionalizar los mecanismos de coordinación para alejarlos de las agendas políticas y personales de los actores gubernamentales con capacidad de negociación sobre el alcance de esos mecanismos.

En México seguimos teniendo modelos de coordinación “débiles”, en el sentido de Lefèvre, porque la autoridad metropolitana se ha centrado en los ejecutivos municipales y estatales, muchas veces reunidos únicamente con el objetivo de repartir recursos (cuando existió el Fondo metropolitano), condicionando el apoyo a una negociación conveniente a los intereses económicos o políticos de cada municipio, y difícilmente para la apertura de espacios institucionales con la legitimidad política de elecciones directas o mecanismos con cierto grado de autonomía para resistir las presiones políticas. Las instancias de coordinación en México no han alcanzado a otros ámbitos de actuación metropolitana, como los congresos y los cabildos. Tampoco se ha logrado algún esquema de elección para los titulares de los institutos, observatorios o consejos ciudadanos.

Muchas de estas instancias continúan siendo “rehenes” presupuestales de los recursos financieros que entregan los gobiernos, no los Congresos Locales o mediante algún

Hernández Ady P., *El Municipio ante la Crisis del Federalismo Mexicano*, (coord.), México, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A.C., IGLOM, San Pedro Cholula, 2018, Pp. 99- 123. Una actualización de los sucesos metropolitanos en Jalisco y del pluralismo político, ver en el Anexo 9.

185 La revisión sobre las reflexiones jurídicas y prácticas que señalan la obligatoriedad de la coordinación ha sido analizada por diferentes autores: KUNZ BOLAÑOS, Ignacio y Gerardo González Herrera, *¿Es posible la Gobernación Metropolitana en México?* *op cit.*; GONZÁLEZ Herrera, Gerardo et al., *Legalidad contra legitimidad en la institucionalización del Área Metropolitana de Guadalajara*, *op cit.*; KUNZ BOLAÑOS, Ignacio et al., *Área Metropolitana de Guadalajara. Entre la Voluntad Política y la Obligatoriedad*, *op cit.*; KUNZ BOLAÑOS, Ignacio y Gerardo González Herrera, *“Gobernanza Metropolitana: más allá del voluntarismo”*, *op cit.*; GONZÁLEZ HERRERA, Gerardo y Álvaro Lomelí Covarrubias, *“De las ocurrencias a las concurrencias en la nueva movilidad metropolitana de Guadalajara: Cambios institucionales y jurídicos para la mejora del transporte público”*, *op cit.* y RAMÍREZ NAVARRO, Víctor, “Estado Actual y Perspectivas de la Legislación Metropolitana en México”, en Memorias del Seminario Internacional *“Repensar la Metrópoli IP”*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, [7 al 11 de octubre de 2013], presentando desde razonamientos de los ministros de la SCJN hasta casos prácticos que muestran la dinámica asociada a los intereses políticos.

mecanismo de recursos propios, a partir de su propia fiscalidad. La excepción son los organismos públicos que prestan algún servicio público, particularmente de agua y drenaje, que sí son autoridades fiscales para efectos de cobro.¹⁸⁶

La materia metropolitana al centrarse en lo urbano ha priorizado los territorios centrales y de los municipios más urbanizados, dejando de lado otros territorios funcionales de las metrópolis. Así las responsabilidades y competencias urbanas relevantes se han convertido en el centro de las disputas por el control y la “autonomía del municipio libre”. La asignación del uso de suelo es sin lugar a dudas el centro de muchos de estos debates, porque pone en la disputa quién puede o no crecer. Lo que significa quién puede tener acceso a los ingresos por licencias y permisos de urbanización y edificación, y aquellos que tendría que posponer el cambio de uso de suelo. De ahí lo contradictorio de la discusión sobre los modelos territoriales. Mientras que las ciudades más urbanizadas propugnan por la consolidación y la compactación (para superar el despoblamiento); las ciudades periféricas favorecen una dispersión, atrayendo las inversiones de nuevas urbanizaciones que optan por el terreno “barato” de las periferias. Aquí entonces una de las tensiones más fuertes para continuar con la potestad de la asignación de los usos de suelo y la renuencia a aceptar los ajustes que implican los ordenamientos territoriales metropolitanos.

186 Un ejemplo destacado es el caso de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco que reconoce como autoridad fiscal a “VI. Los organismos públicos descentralizados municipales o intermunicipales que operan y administran los servicios de agua potable y alcantarillado, en cuanto a las atribuciones que por delegación les confieren en esta materia los acuerdos o convenios que crean estos organismos, exceptuándose la facultad económico-coactiva, la cual sólo podrán ejercerla cuando el Congreso del Estado, mediante ley, les otorgue el carácter de organismo fiscal autónomo; fuera de estos casos, sólo podrá ser ejercida por los funcionarios encargados de las haciendas municipales o por los servidores públicos que determine cada municipio; (LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO, ÚLTIMA REFORMA PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL: 6 DE JULIO DE 2021, artículo 20). Es de destacarse que la misma ley no reconoce como autoridades fiscales a los regidores o a las comisiones edilicias, únicamente al Ayuntamiento, al Presidente Municipal (delegados y agentes municipales, en su caso) y a los funcionarios encargados de la hacienda municipal, y a cualquier autoridades fiscales municipal, o del Estado, cuando exista convenio que lo habilite. Cfr. Para el caso de la metrópoli de la Ciudad de México, MORALES SCHECHINGER, Carlos y Sara García Jiménez “Elementos para una Discusión en torno a la Coordinación Financiera y Fiscal Metropolitana”, en *Desafío Metropolitano*, México, UNAM-Asamblea Legislativa del DF, 2004, pp. 201-237. El texto incluye un anexo muy útil sobre la organización financiero-fiscal para diversos países y metrópolis; el futuro de las finanzas metropolitanas está abordado en SMOKE, Paul, “Desarrollo de las finanzas metropolitanas en el contexto fiscal e institucional más amplio” en GÓMEZ ÁLVAREZ, David, coord., *Gobernanza Metropolitana. El Gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*, Washington, BID, 2019, pp. 185-197

Finalmente se requiere de personal adecuado para elaborar y ejecutar políticas y acciones relevantes metropolitanas, a nivel de planeación y gestión, pero también de reglamentación y legislación sobre estos espacios territoriales.

Por eso es que se considera necesario revisar los modelos de coordinación que han proliferado hasta ahora en la mayoría de las ciudades. Por otro lado, en este trabajo se contrasta con el modelo institucional de gobierno metropolitano para Jalisco y para otras regiones del Estado, porque se considera que han evolucionado mucho más que en el resto del país.

Alfonso Iracheta¹⁸⁷ ha planteado tres alternativas para “gobernar y administrar los grandes espacios metropolitanos”, en particular la ZMVM y ha señalado algunas de las insuficiencias y limitaciones que han tenido, Usamos estos tres referentes como guía para el debate frecuente en esta materia:

1. Gobernar y administrar la metrópoli como se ha hecho hasta ahora, pero mejorando esta realidad con los acuerdos de voluntades expresadas por los gobiernos estatal, municipal y federal.

La insuficiencia de estos mecanismos de comisiones y comités para gobernar las metrópolis ha sido abordada por diferentes autores y cada vez más se revela como un aplazamiento de las decisiones eficaces que deberían de implementarse para superar el rezago institucional¹⁸⁸

Para Vicente Ugalde, algunas de las dificultades para integrar instancias de gobierno en las metrópolis, y en otras formas asociativas, pero sin reglas, se revelan insuficientes.¹⁸⁹

Más adelante nos referiremos a la discusión legislativa sobre la denominada *Ley de Desarrollo Metropolitano para la Zona Metropolitana del Valle de México*,

187 IRACHETA, Alfonso, “Metrópolis y Gobernanza” en BORJA Jordi, Adriana y Bucio, Mónica, coords., *Importancia social, económica y territorial de los nuevos fenómenos Metropolitanos*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2006, pp. 144-145.

188 KUNZ BOLAÑOS, Ignacio y Gerardo González Herrera, ¿Es posible la Gobernación Metropolitana en México? *op cit.* p. 471

189 UGALDE, Vicente, “Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, Vol. 22, núm. 2 (65), publicación cuatrimestral, El Colegio de México, 2007, p. 458

por el momento se destaca que persiste en los mecanismos de comisiones y consejos, como instancias de coordinación metropolitana, con esquemas de organización sumamente complejos de estructurarse, desde el Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México y el Órgano Consultivo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, con otros de carácter más ejecutivo, pero sin una jerarquía y una unidad de dirección que lo aleje de las tradicionales presiones que se generan de lo paritario y de los consensos. Por lo anterior aventuramos que seguirá siendo un marco insuficiente para la mayor metrópoli (megalópolis) del país.

De tal manera que la primera alternativa de Iracheta responde al modelo inter-municipal, de naturaleza voluntarista, que estaría condenado al fracaso por los conflictos de intereses y la diversidad de agendas políticas que se ha insistido existen entre los actores políticos metropolitanos.

2. Explorar nuevas formas de cooperación y asociación, especialmente municipal, ya que ha sido este ámbito de gobierno el ausente en las decisiones de coordinación metropolitana.

Se trata también del modelo inter-municipal pero institucionalizado, que se considera puede ser un buen camino continuar en su fortalecimiento, asumiendo que existe una diversidad de conformaciones metropolitanas y que tendrían que reconocer al menos los siguientes elementos para su mayor eficacia: a) la delimitación de los temas metropolitanos motivo de coordinación, con precisión de derechos y responsabilidades, incluidos los fiscales; b) la obligatoriedad de coordinarse, y sobre todo de cooperar, en esos temas; y c), la existencia y aplicación de sanciones a los actores que se desvíen.

Sin embargo, hay que destacar que lo metropolitano no puede ser materia de coordinación únicamente para los municipios, se trata de un ámbito de actuación intergubernamental e intersectorial. En efecto en las metrópolis y en las instancias de coordinación confluyen los gobiernos municipales y estatales, en ocasiones el federal. El enfoque que ha enfatizado la coordinación como asunto estrictamente municipal es limitado y requeriría de superarse, porque de lo

contrario seguiría siendo un condicionamiento para la actuación voluntariosa y de chantaje que muchos presidentes municipales (menos veces el Ayuntamiento en pleno) condicionan su apoyo y coordinación a otros municipios y otros órdenes de gobierno.

3. Conducir hacia gobiernos metropolitanos por vía de asambleas o parlamentos que legislen lo estrictamente metropolitano y a través de Consejos Metropolitanos que tomen decisiones relacionadas con las políticas públicas de interés metropolitano junto con las autoridades.

Esta alternativa propuesta por Iracheta se ha propuesto en iniciativas del Congreso Federal y está considerado en el marco metropolitano para el Valle de México. En este trabajo avanzamos en las reformas constitucionales para trasladar ciertas decisiones a los parlamentos, así como a otras autoridades metropolitanas.

Sin embargo, hay que destacar la resistencia que en muchos sectores existe para considerar la idea de un gobierno metropolitano, entendido como cuarto nivel de gobierno. Pero en esa resistencia también se niega la necesidad de fortalecer los marcos de actuación para las autoridades metropolitanas, con el argumento de la restricción que aparece en la fracción I del artículo 115 constitucional.

Darles una mayor solidez a estas autoridades metropolitanas, fortaleciendo sus capacidades de gobernación, no pasa por cuestionar el régimen de gobierno que hoy tiene el país y que divide en tres órdenes. Pasa por reconocer que los entes para la coordinación y para la gobernación de temas comunes metropolitanos requieren mucha mayor efectividad, superar los condicionamientos y las agendas personalísimas de los actores políticos que convergen en las metrópolis, y lograr mecanismos transparentes para la gobernación de estos espacios complejos.

Para Luis F. Aguilar dos son las condiciones que se requieren para darle forma a un gobierno metropolitano,

“(l)la primera es de índole cognoscitiva y consiste en comprender la complejidad de los asuntos públicos transterritoriales y reconocer la necesidad de interdependencia entre los gobiernos y entre éstos y los agentes sociales para estar en aptitud de atenderlos con éxito. La segunda es de índole

*práctica y consiste en elaborar y acordar la forma del ordenamiento institucional, financiero y administrativo intergubernamental que se considera apropiada y efectiva para atender con éxito los asuntos transterritoriales”.*¹⁹⁰

Por ello resulta de la mayor relevancia avanzar hacia reformas constitucionales y legales para la institucionalización, desde su parte constitutiva, de los procesos de coordinación metropolitana, más allá de la ordenación territorial metropolitana, a fin de darle mucha mayor efectividad a las acciones concurrentes entre los sectores gubernamentales y de la sociedad en su conjunto. Una reforma constitucional cuyo énfasis debería estar en la obligatoriedad de la coordinación, como principio rector que lleve a los tres órdenes de gobierno a asumir la responsabilidad de proceder en consecuencia y dejando atrás los procesos que dependen de las voluntades y las agendas de los actores políticos metropolitanos.

El principio constitutivo debería estar acompañado de un principio contractual para que sean las autoridades, en cada situación de metropolización, las que establezcan las modalidades y particularidades apropiadas para cada zona metropolitana. Entendemos que en estos procesos la responsabilidad del liderazgo para el caso de las zonas fronterizas e interestatales, debería ser el Gobierno Federal (no únicamente la SEDATU); mientras que en las entidades federativas deberían ser los gobiernos estatales (no únicamente la dependencia técnica encargada del ordenamiento territorial) las que promovieran ese cumplimiento a cargo de todas las autoridades involucradas. Lo anterior no debería suponer la imposición de un orden administrativo sobre otro, pero sí la conducción de un proceso que un municipio, por sí solo, no podría ejercer por las dificultades de paridad con otros municipios, lo que siempre generará rivalidad y desconfianza, o porque un nivel “inferior” difícilmente lograría convocar a los otros niveles “superiores”.

190 AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobernanza Metropolitana*. Texto inédito, Puerto Vallarta, 4-7 Julio, 2017, p. 13

CAPÍTULO III. SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO METROPOLITANO EN MÉXICO.

*“No hay nada peor que la imagen
nítida de un concepto difuso”*

Ansel Adams

Desde hace mucho tiempo y desde diferentes ámbitos, políticos y académicos, se reconoce que en México se requiere poner al día el marco jurídico federal para reconocer el *fenómeno metropolitano* y generar condiciones para que los niveles de autoridad cuenten con más herramientas para enfrentar el reto de conducir la gobernación de estas regiones, además de lograr una participación efectiva de los actores sociales y económicos metropolitanos.

Por régimen metropolitano, se relacionan al conjunto de normas y reglas, incluyendo los valores y principios orientadores de la acción que sirven para dar sentido a las metrópolis y también como las formas de gobierno que establecen y regulan la organización y el ejercicio de éstas.

La relevancia del fenómeno ha quedado descrita en las secciones anteriores, ahora conviene revisar la pertinencia de un mayor desarrollo de esta rama del derecho y su traducción en nuevas normas que regulen la convivencia en estas aglomeraciones, y en conceptos jurídicos menos difusos, como dice el epígrafe de Ansel Adams, de tal manera que se pretende aportar a la necesaria discusión, teórica y práctica sobre el estado del derecho en México para estas regiones y en la elaboración de conceptos y redacciones jurídicas específicas.

En el ámbito constitucional en México existe un enorme vacío y limitaciones respecto al *fenómeno metropolitano*. De hecho, el término zona metropolitana aparece en la Constitución únicamente referido a la Ciudad de México, en el apartado C del Artículo 122, pero en ningún otro lado se alude a él. Así que no existe una definición adecuada y menos aún los lineamientos claros para regularlo.

Además de este vacío constitucional, se tienen las limitaciones, ambigüedades o vaguedades en el uso de otros conceptos y en el alcance limitado del precepto que regula a las aglomeraciones. En algunos casos la ley reglamentaria en materia de asentamientos

humanos (la LGAHOTDU) los supera, pero en otros casos continúa reproduciendo las ambigüedades.

En primera instancia, se presenta la discusión sobre los conceptos que se consideran más importantes de resolverse y que de hacerse representarían una mejor estructuración del régimen metropolitano. Se reconoce que algunos de ellos trascienden lo estrictamente metropolitano y aluden a aspectos más amplios del derecho territorial, de los asentamientos humanos, urbanístico y del equilibrio ecológico.

Siguiendo el planteamiento de Diego Valadés, es necesario enfatizar que el derecho es solo palabras y hay que perseguir mejores *palabras jurídicas*, para ampliar las diversas funciones que éstas tienen, descriptivas, en el sentido de representar una conducta, enunciar un paradigma, aludir a una propiedad, denotar una regularidad, reconocer una pauta a la que de manera colectiva se atribuye un contenido razonable; una función generativa, en cuanto a que dan lugar a una conducta, porque la posibilitan, porque la proscriben o porque la prohíben, y se agrupan en tres pares de voces, según expresen derechos o deberes, libertades o potestades, inmunidades o responsabilidades.¹⁹¹

El énfasis que se ha puesto en definir la palabra jurídica metropolitana involucra darle un mejor contenido descriptivo y generativo de conductas. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que en determinado contexto puede ser suficiente un uso de alguna de las funciones aludidas.

A lo largo de este capítulo se destacarán estas funciones pretendidas.

En esta sección se recopilan y analizan un conjunto de iniciativas legislativas que han pretendido esta estructuración, particularmente en el Congreso de la Unión. Algunas de ellas muy completas y más o menos consensadas, pero con un resultado similar y que hacen que al día de hoy no hubiera prosperado ninguna de éstas, por lo que se continúan con los vacíos y limitaciones normativas, desde la Constitución hasta en las leyes generales.

Dado que este trabajo propone algunas redacciones específicas se han tomado en cuenta algunos de los argumentos centrales de las iniciativas y se pretende con ello poner al

191 VALADÉS, Diego, *La Lengua del derecho y el derecho de la lengua*, op cit., pp. 166-167

día este debate para efecto de tener una propuesta actualizada de la reforma que se considera se requeriría para contar con un marco más sólido para la gobernación metropolitana.

También se hace una recopilación de la normatividad relacionada en las entidades federativas, tratando de reconocer algunos de los avances y los rezagos a nivel de los gobiernos locales.

Hay que destacar que cuando se dice, poner al día el marco jurídico federal, se trata de un reconocimiento de que muchos de los fenómenos que ya son una práctica frecuente y representan una conducta aceptada por muchos actores, quedan definidos jurídicamente mucho tiempo después de que son una realidad (*ex post facto*). Es el caso de lo metropolitano, que como se ha dicho en el Capítulo I es lo más relevante del sistema urbano en México, y aun así no ha logrado una definición jurídica adecuada en la Constitución y fue hasta el 2016 que se incorporó a la LGAHOTDU, pero aún con limitaciones como las que se describen más adelante. Se trata entonces, de reconocer retrospectivamente que es una realidad y darle una adecuada formalización jurídica y una eficacia gubernativa.¹⁹²

Pero otros conceptos que se han definido jurídicamente (*ex ante*) porque se consideran convenientes, en la vida real se revelan insuficientemente tomados en cuenta. Téngase como ejemplo, para luego desarrollarlos los conceptos *fundación* y *límite de centro de población*. Ambos suceden, jurídicamente hablando, tiempo después de que el caserío o asentamiento humano ya se ha establecido, impulsado por los “usos y costumbres” prevalecientes en la propiedad social, o como resultado de la expansión de las ciudades, sin que sea decretada la existencia de un nuevo centro de población (generalmente responsabilidad de los Congresos Locales) o el límite que debería fijar el Ayuntamiento.

Revisar la eficacia de estos conceptos jurídicos no sería la intención, más bien poner en evidencia que en un caso los hechos han venido antecediendo a la aplicación de los conceptos jurídicos correspondientes y que en otros casos el concepto jurídico existe, pero en la práctica muchas veces no se formaliza. En este último caso no hay vaguedad conceptual pero sí ambigüedad en la aplicación práctica de los procedimientos legislativos o

192 Sobre la condición contextual e histórica del significado y significación de los conceptos *supra* Capítulo I.

administrativos y que las decisiones de la autoridad debería realizarlos formalmente, en muchos casos no lo hacen.¹⁹³

VACÍOS, VAGUEDADES Y AMBIGÜIDADES JURÍDICAS SELECCIONADAS

Se abordan los conceptos que se considera los más importantes de definirse y actualizarse para dar cuenta del *fenómeno metropolitano* y los elementos que lo relacionan, como región, así como aquellos que favorecerían a una mayor coordinación y a una mejor estructuración del régimen metropolitano. Algunos otros no están relacionados únicamente con lo metropolitano, pero se considera que ayudarán a reforzar este ámbito de actuación.

Nuevamente conviene iniciar refiriendo lo expresado por Diego Valadés respecto a la necesidad de rigor en el lenguaje y, derivado de ello atender a las siguientes exigencias

“el destinatario de la norma exige saber cuáles son sus derechos y sus obligaciones; el sujeto que aplica la norma requiere saber cuáles son sus facultades y sus responsabilidades; la persona que dirime un conflicto necesita saber los derechos y obligaciones de los terceros y las facultades y responsabilidades propias. La validez universal de la norma guarda relación con su entendimiento por parte del legislador, del administrador, del juez y del ciudadano. Si cada uno atribuye un significado distinto a la misma norma, es dudoso que se pueda hablar de la vigencia de un Estado de Derecho”¹⁹⁴

En la Imagen 7, se muestran aquellos conceptos que se analizan y se problematizan en la perspectiva de reforzar el régimen metropolitano.

193 Es conveniente recordar que la fundación de un nuevo centro de población correspondería al Congreso local realizar la declaración expresa mediante decreto y para ello se requerirán realizarse las determinaciones sobre provisión de tierras. La propuesta deriva tanto de la Federación como de los Municipios y será la Entidad Federativa la que, en su caso, lo tendría que resolver.

La delimitación, por otro lado, corresponde a los Ayuntamientos, generalmente se establece cuando se realizan los Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población, en su caso cuando se realiza el Programa Municipal de Desarrollo. Sin embargo, pocos municipios tienen estos instrumentos y muy pocas veces los Congresos declaran la fundación de un nuevo centro de población.

194 Ibidem, pags. 170-171.

Imagen 9. Vacíos, vaguedades y ambigüedades jurídicas seleccionadas



Fuente: elaboración propia

Continuidades y conurbación

Primeramente, hay que decir que la definición constitucional para las aglomeraciones metropolitanas está asociada únicamente con lo que se conoce en México como la conurbación y con la interpretación que actualmente tiene lo relaciona con la contigüidad o continuidad (física y demográfica). Como mencionamos anteriormente el término conurbación surgió en un contexto específico, el Londres de principios del siglo XIX y fue acuñado por Patrick Geddes en 1915, para referirse a la interconexión entre centro y periferia, pero sin ninguna referencia a proximidad o contigüidad, aunque posteriormente se extendió su uso para el amanzanamiento o fusión de las periferias de varios asentamientos urbanos, dando lugar a un área urbanizada continua. El factor de unión suele ser un eje de tráfico que las une (creando) una morfología lineal. Sin embargo, a diferencia del término aglomeración,

en las conurbaciones se mantiene cierta independencia e individualidad y no necesariamente existe preeminencia de alguna de las ciudades¹⁹⁵.

El texto constitucional de la fracción VI, del artículo 115 vigente (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 18 de diciembre de 2020) dice:

“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, incluyendo criterios para la movilidad y seguridad vial, con apego a las leyes federales de la materia.” (el subrayado es nuestro)

En la reforma de 1976 estaba referida únicamente la continuidad geográfica y en 1983 se modifica por continuidad demográfica. Al respecto conviene preguntarse ¿Qué significa continuidad demográfica? La expresión carece de un sentido claro. Sería la ausencia de vacíos espaciales, temporales. La discontinuidad ¿sería la fragmentación, la dispersión?

En contrario, en la ley original de los asentamientos humanos se definía al fenómeno de conurbación “*cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica económica y social*”,¹⁹⁶ y en complemento señalaba lo siguiente:

“Para efectos de la fracción V del Artículo 115 de la Constitución General de la República, zona de conurbación es el área circular generada por un radio de 30 km. El centro de dicha área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las Entidades Federativas y de la que resulte de unir los centros de población correspondientes.

Los Gobiernos de los Municipios y de las Entidades Federativas podrán acordar con el Gobierno Federal, en los casos en que lo consideren

195 ZOIDO, Florencio *et al.*, *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*, España, 1a. edición, Editorial Ariel, 2000, p. 107.

196 LGAH, 1976, artículo 18

*conveniente para la planeación conjunta, que se comprenda una extensión mayor”.*¹⁹⁷

Mientras que, en la LGAH de 1993, la definición de conurbación se encuentra como “*la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población*”¹⁹⁸ Y que quedaba complementada en el artículo 20:

*“Cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y 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 fenómeno de conurbación de referencia, con apego a lo dispuesto en esta Ley”.*¹⁹⁹

En esa Ley además se incluía una escueta definición de Zona Metropolitana, a la que se definió como “*el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población*”²⁰⁰.

Para tratarse de la primera inserción del término metropolitano en una Ley de carácter general en el tema de los asentamientos humanos, se trató de una definición insuficiente y ambigua: ¿qué tipo de influencia “dominante” se refería? ¿En qué tipo de espacio territorial? ¿Es de carácter urbano, o se relaciona con fenómenos sociales y económicos, como se señalaba en las definiciones de conurbación?

En la definición de la LGAHOTDU (Última reforma publicada el 1 de junio de 2021) se continúan relacionando los dos criterios que han estado presentes en la Constitución, lo físico y lo poblacional o demográfico: *Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:*

197 LGAH, 1976: artículo 21

198 LGAH, 1993: artículo 2, fracción IV

199 *Ibidem* artículo 20

200 *Ibidem* artículo 2, fracción XX

(...)

IX. Conurbación: la continuidad física y demográfica que formen dos o más Centros de Población;

La definición constitucional existente se acerca, aunque no exactamente a la definición de conurbación de la LGAHOTDU, pero en ningún momento se clarifica qué se debe entender por continuidad demográfica, porque en el caso físico sí está claro, pero tampoco resuelve otras interrogantes sobre ¿qué tan continua debe ser la continuidad? Como se ha visto, algunas de las definiciones para las declaratorias de zonas están referidas a la continuidad a través de una carretera pavimentada, pero en algunos casos el amanzanamiento se da por otras circunstancias²⁰¹.

Así, se puede decir que conurbación es un concepto limitado para explicar las zonas metropolitanas, porque pone énfasis en una continuidad, cuando el fenómeno puede ser discontinuo y ligado a interacciones económicas, ambientales y de varios tipos, además de lo físico y demográfico y que tendría manifestaciones de muchos tipos, más allá de las territoriales.

De acuerdo con Kunz y González hay bastante coincidencia en que una conurbación

“se refiere a la extensión de la ciudad como fenómeno físico, esto es, la mancha urbana resultado de la aglomeración de pequeños asentamientos o la integración con otros de semejante importancia. La zona conurbada es la suma de asentamientos, se trata de un fenómeno de naturaleza eminentemente física o morfológica.

Así puede existir a) conurbación sin dar lugar a una zona metropolitana (cuando la integración se da al interior del municipio); b) zona metropolitana sin conurbación cuando la integración entre los municipios es exclusivamente funcional; y c) conurbación, integración funcional y zona metropolitana, lo

201 *Supra* el caso de la Zona Metropolitana de Culiacán-Navolato, p. 56

*que es lo más común; sin embargo, la asociación de los dos conceptos no es mecánica”.*²⁰²

Por otro lado, la zona metropolitana es la presencia de fenómeno diversos, aunque predominantemente urbanos, y que involucra a distintas jurisdicciones administrativas. Esta presencia puede ser de dos tipos:

- 1) Física (o morfológica) cuando la mancha urbana en su expansión va integrando localidades de otras unidades administrativas, esto es, la conurbación sobre asentamientos de unidades administrativas distintas da como resultado la zona metropolitana; y
- 2) Funcional, cuando se establecen “intensas” relaciones funcionales entre los asentamientos de algunas unidades administrativas y otra localidad considerada como un lugar central dominante. En este caso no necesariamente debe haber una conurbación, basta con que se presente un cierto nivel de interacción.

Así, se puede decir que utilizar el concepto conurbación poco o nada aporta a la comprensión y reglamentación de un fenómeno de mayor amplitud que habría de ser reconocido en la Constitución como zonas metropolitanas. La definición que contiene la LGAHOTDU ya reconoce más aspectos a ser considerados:

*Zona Metropolitana: Centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional*²⁰³

En esta se reconoce que los centros de población pudieran no estar contiguos, en otras palabras, no ser conurbaciones. Sin embargo, se reitera que bastaría con poner centros de población que, por su complejidad ... y añadirle que trascienden los límites de una autoridad

202 KUNZ BOLAÑOS, Ignacio y Gerardo González Herrera, “*Gobernanza Metropolitana: más allá del voluntarismo*” *op cit.* p. 1

203 LGAHOTDU, artículo 3, fracción XXXVII.

administrativa, vinculando a más de una autoridad o municipios. Más adelante se regresa a una propuesta específica de redacción.

Otra definición, que parece más adecuada en algunos aspectos es la contenida en la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco (LCMEJ), en la que se utiliza el término Área Metropolitana (casi equivalente al de Zona Metropolitana) y que define con mayor precisión algunos aspectos del fenómeno:

*Área Metropolitana. Es el centro de población, geográficamente delimitado, asentado en el territorio de dos o más municipios, con una población de cuando menos cincuenta mil habitantes, declarado oficialmente con ese carácter por decreto del Congreso del Estado; o en su caso, la reconocida como zona metropolitana administrativamente por los procedimientos y leyes aplicables.*²⁰⁴

La definición introduce centro de población y lo supone “geográficamente delimitado”, lo cual implicará que los municipios involucrados reconozcan esa delimitación; por otro lado, incluye un criterio de población que no se considera como lo más relevante, porque es más significativo el reconocimiento de la *complejidad, interacciones, relevancia social y económica*, como lo hace la LGAHOTDU. Finalmente se reconocen dos vías para la declaratoria que pretenden armonizar lo local con lo federal, primeramente, la declaratoria del Congreso local y también el reconocimiento de las delimitaciones de zonas metropolitanas que se realizan *por los procedimientos y leyes aplicables*.

Por otro lado, cuando en la LCMEJ se refieren los requisitos de procedencia de área metropolitana para la respectiva declaración, se incluyen dos que mezclan continuidad física de un centro de población, así como las relaciones socioeconómicas entre los municipios:

II. Que se demuestre la continuidad física de un centro de población de cuando menos cincuenta mil habitantes con base en el último censo o conteo oficial de población, que por crecimiento urbano comprenda total o

204 LCMEJ (última reforma 16 de febrero de 2018) artículo 3°, numeral 3

parcialmente el territorio de los municipios solicitantes, sobre el cual se hará la declaración de área metropolitana; y

*III. Que se demuestre la existencia de relaciones socioeconómicas entre los municipios que constituirán un área metropolitana.*²⁰⁵

La integración de las actuales áreas/zonas metropolitanas en Jalisco incumplen lo preceptuado en la propia ley respecto a que no deberían estar incluidos “algún o algunos de los municipios (...) cuando no se demuestre: I. En el caso del área metropolitana, la continuidad física del centro de población...”.²⁰⁶²⁰⁷

Centro urbanos y centros de población

Un segundo aspecto relacionado con la sección anterior, tiene que ver con que la definición constitucional de conurbación está referida a una categoría, la de “centros urbanos”, que es limitativa y contradictoria respecto a otras más amplias que son las que se utilizan en todas las demás definiciones, como centro de población, localidades o municipios. También la

205 *Ibidem*, artículo 6°

206 *Ibidem*, artículo 14, numeral 2, fracción I.

207 Conviene destacar, por otro lado, que el AMG no fue resultado de un Dictamen Técnico ni de un Expediente Técnico, como el que se establece en la Ley de Coordinación Metropolitana, ya que el dictamen de reconocimiento del AMG, para quedar conformada por 8 municipios (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos) correspondió a la que originalmente se aprobó en 2009 y ratificada posteriormente en el 2013, mediante Decretos de Área Metropolitana de Guadalajara (23021/LVIII/09) y el vigente (23987/LIX/12), emitidos por el Congreso del Estado de Jalisco. Posteriormente se han agregado dos municipios más, Zapotlanejo (aprobado en noviembre de 2014 por el Congreso del Estado) y recientemente Acatlán de Juárez, incorporado por el Grupo Interinstitucional en la última delimitación del 2015. Varios de estos municipios son claramente más cercanos a las regiones metropolitanas, concepto que está planteado en la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco (LCMEJ) y que hasta ahora no se ha implementado en ninguna parte del Estado. No obstante, se considera que como se ha dicho en otro trabajo, están dadas las condiciones para abordar este arreglo institucional y para ello se señalan los siguientes elementos, aunque sea de manera muy tangencial. Correspondería hacer una revisión a la declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) que ahora puede modificarse, de acuerdo con el artículo 16 de la ley “para incluir o reducir total o parcialmente algún municipio en el caso de un área metropolitana, o algún centro de población en el caso de una región metropolitana”. Podría ser el caso, en particular de la inclusión de Acatlán de Juárez en la Delimitación de las zonas metropolitanas de México de 2015. Cfr. GONZÁLEZ HERRERA, Gerardo, ¿Es momento de la reforma constitucional para posibilitar niveles de autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado? Aprendizajes y retos desde Jalisco, *op cit.* p. 7

LGAHOTDU utiliza centro urbano, aunque no lo define, ya que en las definiciones se hace referencia a “centro de población”.

En efecto, en la LGAHOTDU se señala:

Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los municipios o las Demarcaciones Territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta Ley, y constituirán una Zona Metropolitana o conurbada interestatal, la cual procurará contar con un instituto metropolitano de planeación, integrado y operado por miembros de cada municipio que constituye dicha zona metropolitana. (el subrayado es nuestro)²⁰⁸

Respecto a la definición de centro de población la LGAHOTDU incluye lo urbanizado en la definición dice zona y en el glosario se refiere a áreas) y las zonas de expansión (en algunas definiciones se utiliza expansión y en la definición de reserva se usa crecimiento), que corresponde a las áreas urbanizables, que en muchos de los casos no son una continuidad demográfica, aunque la definición suponga la contigüidad, y tampoco equivalen directamente a un centro urbano. Las definiciones relacionadas son las siguientes:

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

III. Área Urbanizada: territorio ocupado por los Asentamientos Humanos con redes de infraestructura, equipamientos y servicios;

II. Área Urbanizable: territorio para el Crecimiento urbano contiguo a los límites del Área Urbanizada del Centro de Población determinado en los

208 LGAHOTDU (última reforma del 1 de junio de 2021), artículo 31

planes o programas de Desarrollo Urbano, cuya extensión y superficie se calcula en función de las necesidades del nuevo suelo indispensable para su expansión;

*XXX. Reservas: las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su Crecimiento;*²⁰⁹

Cabe reconocer que anteriormente la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), incluía una definición mucho más amplia y, que se encontraba llena de ambigüedades y una mezcla de conceptos erróneamente relacionados:

*Centros de población: las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a 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;*²¹⁰

Finalmente es necesario destacar que las zonas metropolitanas, como es ampliamente aceptado, involucran el territorio completo de los municipios declarados como tal, y ello involucra áreas rurales y otras urbanas. Por lo anterior se considera que sería necesario diferenciar el fenómeno entre área metropolitana y zona metropolitana. En el primer caso, destacándose elementos como continuidad y la predominancia de lo urbano, por lo que debería incluir la categoría centro de población; mientras que, en el segundo caso, enfatizando en la definición la integración funcional, lo cual debería ser delimitado acorde al tema o materia de que se trate, que como se vio anteriormente refiere al concepto de “territorios blandos”.

209 *Ibidem*, artículo 3, fracciones II, III, VI y XXX.

210 LGAH, artículo 2, Fracción III (última reforma publicada DOF 24-01-2014)

Zonas Interestatales, intraestatales y transfronterizas

La definición de conurbación (continuidad demográfica) de la fracción VI del artículo 115 constitucional, se refiere únicamente a dos o más centros urbanos, situados en territorios de dos o más entidades federativas, lo que en los hechos únicamente refiere a las zonas intraestatales, dejando de lado el reconocimiento de las otras dos condiciones metropolitanas: las zonas interestatales y las transfronterizas.

Si se reconoce, como se ha descrito en las primeras secciones que las zonas intraestatales son las menos, la Constitución no debería ser omisa al no reconocer el sistema urbano que concentra la mayor parte de la población y no debería dejar de considerar todos los casos que requieren ser regulados, no obstante que la regulación se dé en los ámbitos locales, como queda precisado en la LGAHOTDU.²¹¹

También se insiste, como lo ha destacado Kunz y González, que “el tamaño no es el elemento esencial de la definición de una zona metropolitana” o Megalópolis, que en la LGAHOTDU incluye “el umbral mínimo de población de 10 millones de habitantes” sino en la influencia que las vincula geográficamente y que genera relaciones funcionales económicas y sociales, así como problemas territoriales y ambientales comunes (y también oportunidades de desarrollo). Pueden existir zonas metropolitanas pequeñas y también pueden encontrarse grandes ciudades e incluso conurbaciones sin que den lugar a una zona metropolitana.

Por lo anterior, se considera que la definición de conurbación que se ha adoptado en la Constitución y en las leyes reglamentarias no aporta suficientemente a un fenómeno que es mucho más complejo que la proximidad o contigüidad, por lo que en las definiciones que se adopten y en las reformas que se logren habrá que priorizar el uso de metrópoli, zona metropolitana y la correspondiente diferenciación asociada a la ubicación dentro de una entidad federativa, entre dos o más o entre países y que da paso a la tipología más

211 En la última reforma a la LGAHOTDU publicada el 1 de junio de 2021 se incorporó en el artículo 32 la condición para “dos o más Centros de Población, situados en el territorio de una entidad federativa o en el territorio de entidades federativas vecinas” para lo cual señala que los tres órdenes de gobierno deberán convenir la delimitación y constitución de una zona metropolitana o conurbada, sin embargo este artículo estaría en contradicción con el 33, que señala que en los casos de una misma entidad federativa, las zonas metropolitanas o conurbaciones “serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta Ley”

frecuentemente utilizada para diferenciar las zonas metropolitanas: Intraestatales, Interestatales y Fronterizas.

La LGAHOTDU reconoce para las intraestatales y las fronterizas condiciones particulares. Las primeras que estarán reguladas en la legislación local, de acuerdo a lo siguiente:

“Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta Ley. Los gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos” (el subrayado es nuestro).²¹²

Mientras que para la fronterizas señala:

La atención y resolución de problemas y necesidades urbanas comunes a Centros de Población fronterizos con relación a localidades de otros países, se sujetarán a los tratados, acuerdos y convenios internacionales en la materia. En la atención y resolución de dichos problemas y necesidades urbanas se promoverá la participación de las entidades federativas y los municipios respectivos.²¹³

Región y región metropolitana

Son muchos los términos que se han utilizado para describir las variantes territoriales de lo que hasta entonces se conoce y se acepta como ciudad, así como su relación con los contextos más cercanos a éstas. De todos ellos parece que el término más ambiguo o poli semántico es el de región, por lo que es conveniente profundizar en él.

Desde la definición de las ciencias económicas, puede referirse a sectores, actividades o lugares para la producción (agrícola, ganadero, petrolera, forestal, etc.) lo cual lo acerca a las características que definen los atributos del terreno, clima, etc. Pero también se identifica con políticas de fomento e incentivos, para definir zonas de interés específico, en general

212 LGAHOTDU, artículo 33.

213 *Ibidem*, artículo 39, segundo párrafo.

puede derivar en una división, generalmente identificada como región económica. La escala o el tamaño puede ser muy diversa, involucrando entidades federativas (región occidente, por ejemplo), países (Unión Europea) en lo que se reconoce una preminencia económica, pero también podría ser de carácter cultural, religiosa, etc.

Desde el punto de vista económico la región tiene una cercanía con el desarrollo metropolitano y desarrollo regional, pero que no queda reflejada en una definición que las clarifique y las diferencie. Pareciera que el primero (desarrollo metropolitano) sería más urbano y centrado en la planeación, mientras que el segundo (desarrollo regional) más rural o ambiental y centrado en el crecimiento económico, sin que ello quede precisado porque en el desarrollo metropolitano también habría impulso económico y en el desarrollo regional también existe planeación. En las definiciones de la LGAHOTDU se refiere a los dos conceptos de la siguiente manera:

“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: (...)

XIV. Desarrollo Metropolitano: proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que, por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones;

XV. Desarrollo Regional: el proceso de Crecimiento económico en dos o más Centros de Población determinados, garantizando el Mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales;”

En una atribución de la federación contenida en la LGAHOTDU se señala que esta va a:

“Planear, diseñar, promover y evaluar mecanismos de financiamiento para el Desarrollo Regional, urbano, y rural (conjuntamente con los diferentes

órdenes de gobierno) así como a las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;” (art. 8. f VIII).

También se refiere a “Vigilar las acciones y obras relacionadas con el Desarrollo Regional y urbano (art. 8. f XVII) y por otro lado para las entidades federativas, “convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el Desarrollo Regional, Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano (art. 10. f XVI)

Lo cual no permite una clara diferenciación entre los tres tipos de desarrollo. Esto es, ¿cuál sería la diferencia entre lo regional y lo metropolitano? o ¿en qué momento uno u otro es únicamente desarrollo urbano?

En la Constitución, por su parte el desarrollo regional se utiliza, entre otros para impulsar el desarrollo referente a las zonas indígenas (art. 2º, apartado B), respecto a los “contextos regionales y locales”, al referirse a la materia educativa (art. 3), las “vertientes sectoriales y regionales” de la actividad económica (art. 25), “vertientes sectoriales y regionales” referidas al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional (art. 26). También se relaciona con la atribución para los municipios para “Participar en la formulación de planes de desarrollo regional” (art. 115, f. V, inciso c) así como para la Ciudad de México, demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, para establecer mecanismos de coordinación administrativa “en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos” (art. 122, apartado C). Así como varias menciones referidas a la regionalización de jueces y tribunales.

La LGEEPA refiere a la “Región ecológica: La unidad del territorio nacional que comparte características ecológicas comunes;” (LGEEPA, a. 3º, f XXXI) y que daría paso al Ordenamiento Ecológico del Territorio, que entre otros criterios identifica “la vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes; (a. 19). Uno de los programas de ordenamiento ecológico, es precisamente el de escala regional (en adición al general del territorio, los locales y el marino) (a. 19 BIS).

Es el artículo 20 BIS 2 de la LGEEPA, el que describe la atribución de los gobiernos de las entidades federativas, para “formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional (POER, en adelante), que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa”. De tal manera que un POER, puede ser de todo un estado, o de parte de este.

Aquí cabe hacer una digresión. El mismo artículo 20 BIS 2 refiere tres situaciones totalmente diferentes y que involucran procesos y actores muy diferentes, lo cual tiene que ser revisado en su técnica jurídica y en sus implicaciones respecto a la eficacia de estos instrumentos.

- En el primer párrafo se refiere a la atribución de las entidades para tomar la responsabilidad directa respecto al POER. Cabe la posibilidad, que en este procedimiento el gobierno estatal, formule y expida sin el concurso de los municipios involucrados y opcionalmente invitar a participar al Gobierno Federal. Es frecuente que en las Guías y Manuales de SEMARNAT reconozca estas modalidades “el Estado puede invitar a participar al Gobierno Federal a través de la suscripción de un Convenio de Coordinación”,²¹⁴
- La otra modalidad, es que la “región ecológica se ubique en el territorio de dos o más entidades federativas”, en cuyo caso los tres órdenes de gobierno “podrán formular” el POER, mediante “los acuerdos o convenios de coordinación procedentes con los gobiernos locales involucrados” a través de la Federación;
- La tercera modalidad, es cuando al POER “incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella”, en cuyo caso la elaboración y aprobación será “en forma conjunta por la Secretaría y los gobiernos de las entidades federativas y Municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en que se ubique, según corresponda” (Artículo adicionado DOF 13-12-1996. Reformado DOF 12-02-2007, 19-01-2018)²¹⁵

214 SEMARNAT, Manual del proceso de ordenamiento ecológico, 2006, p. XVIII [en línea], <<http://cdam.unsis.edu.mx/files/Desarrollo%20Urbano%20y%20Ordenamiento%20Territorial/Otras%20disposiciones/manual%20del%20proceso%20de%20ordenamiento%20ecologico.pdf>> [20 de octubre de 2020]

215 En la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2022, se incorporó la expresión “previa opinión emitida por los Comités de ordenamiento ecológico territorial correspondientes, en

La concurrencia para tres escenarios diferentes es también mucho muy diferente y requeriría una mayor precisión y una separación en un articulado que dé cuenta de la diferente fundamentación que las motiva. Sobre el tema específico de la planeación y ordenamiento se regresará más adelante.

Una consideración adicional es que la LGEEPA, no incluye conceptos como metrópoli, metropolitano, conurbación o aglomeración. De tal manera, que se podría asumir que regional es equivalente a estos otros conceptos, pero la ley no lo menciona. Lo que es muy frecuente es que los ordenamientos metropolitanos se elaboren con una guía más urbana que ambiental y también muy frecuente la ausencia de la SEMARNAT o de las dependencias ambientales de las entidades federativas, reservándose esta materia a la SEDATU, o sus equivalentes en los Estados. Esta situación se ha descrito anteriormente en la sección que describe las actuaciones de las dependencias del gobierno federal y se considera que debería ser modificada para lograr una participación más intersectorial y con enfoque multidisciplinario.

Por otro lado, es necesario referencia a lo contradictorio de la redacción de la fracción III del artículo 20 BIS 5, relacionado con los ámbitos de aplicación de los programas de ordenamiento ecológico local, cuando señala lo siguiente:

III. Las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, mediante las cuales se regulen los usos del suelo, se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población. En los programas de ordenamiento ecológico local del territorio se establecerán límites geográficos hasta donde se pueden extender las áreas urbanizables de los centros de población en el territorio ordenado. Cuando en dichas áreas se pretenda la ampliación de un centro de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano, se deberá cumplir con lo que establezca el programa de ordenamiento ecológico respectivo, el cual

que se ubique, según corresponda”. Lo anterior supone que las autoridades competentes no podrían elaborar o aprobar si antes no cuentan con la opinión de los Comités, lo cual se considera violatorio de la Constitución, dado que estos Comités (órganos de participación social, y espacios de concertación, colaboración, transparencia y rendición de cuentas (... con la) participación de personas, organizaciones, grupos e instituciones de los sectores público, privado, social, académico y de investigación) no son autoridad competente para participar en la aprobación de los ordenamientos regulados por la LGEEPA. Tampoco lo serían para, en conjunto dar una “opinión técnica sobre la congruencia de planes, programas y acciones sectoriales en el área de estudio”, lo cual corresponde también a una autoridad competente.

*sólo podrá modificarse mediante el procedimiento que establezca la legislación local en la materia;*²¹⁶(*el subrayado es nuestro*)

La expresión *fuera de los límites de los centros de población*, es incorrecta por varias razones y debería ser reformada. Los centros de población raramente están delimitados y las condiciones para definir el suelo no urbanizable son, en su gran mayoría, condiciones que coinciden plenamente con los criterios ambientales establecidos en un POEL. La adición a esta fracción realizada en abril de 2022 es confusa y se superpone a los instrumentos urbanísticos que precisan que las áreas urbanizables de los centros de población estarán determinadas en los planes o programas de Desarrollo Urbano.

Por otro lado, desde la primera LGAH quedó establecido que una de las funciones de la ordenación de los asentamientos humanos, a partir de la planeación y regulación, en particular de la conservación de los centros de población es la acción tendiente a mantener: el equilibrio ecológico.²¹⁷

Otra circunstancia es que cuando se refiere a las conurbaciones se les asocia con un nuevo centro de población, que precisamente quedaría excluido de esta armonización con los criterios ambientales. Por lo demás en la gran mayoría de las localidades y municipios del país el porcentaje urbano es menor al 10% de su territorio (menos del 1% en muchos casos) por lo que un Programa Municipal de Desarrollo Urbano y un POEL viene a ser aproximadamente en el 90% por ciento el mismo territorio.²¹⁸

Pasando al concepto de región metropolitana, se destaca que en el Estado de Jalisco, como se mencionó anteriormente, la LCMEJ reconoce la existencia de *regiones metropolitanas*, definida como

“la delimitación geográfica integrada por un área metropolitana y uno o más centros de población, geográficamente cercanos, con tendencias de

216 LGEEPA (última reforma 11 de abril de 2022), artículo 20 BIS 5, fracción III.

217 LGAH, 1976, artículo 31 fracción I

218 En el Código Urbano para el Estado de Jalisco ya se contempla la posibilidad de integrar en un mismo instrumento el PMDU y el POEL (ver artículo 78 A, último párrafo).

*crecimiento que los acerquen y relaciones socioeconómicas con aquella, declarada oficialmente con ese carácter por decreto del Congreso del Estado.*²¹⁹

Lo que equivaldría a una zona metropolitana, pero que en este caso involucra un área previamente constituida. En la práctica no se ha declarado alguna región, no obstante que varios de los municipios que integran el Área Metropolitana de Guadalajara no deberían ser parte de ella porque incumplen lo preceptuado en la propia ley, respecto a que no deberían estar incluidos *“algún o algunos de los municipios (...) cuando no se demuestre: I. En el caso del área metropolitana, la continuidad física del centro de población...”*²²⁰

También es importante referirnos a otras realidades institucionales y ambientales que hacen el concepto región como poli semántico y complicado en su aplicación en la realidad territorial que enfrentamos. Es el caso de la cuenca hidrológica o región hidrológica y región hidrológico-administrativa, contenidos en la Ley de Aguas Nacionales (LAN), que, entre otros aspectos, lleva a la constitución de Consejos de Cuenca, definidos como

*“órganos colegiados de integración mixta, que serán instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre “la Comisión”, incluyendo el Organismo de Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad” de la respectiva cuenca o región.*²²¹

La LAN, centrada en los recursos naturales y el medio ambiente, no reconoce a las metrópolis o conurbaciones, aunque señala que “los límites de la región hidrológica son en general distintos en relación con la división política por estados, Distrito Federal y municipios. Una o varias regiones hidrológicas integran una región hidrológico – administrativa, destacándose en la definición de esta última que la cuenca hidrológica sería

219 LCMEJ, artículo 3º, fracción 2.

220 *Ibidem*, artículo 14, numeral 2, fracción I.

221 LAN (última Reforma DOF 24-03-2016) artículo 3.

“la unidad básica para la gestión de los recursos hídricos y el municipio representa, como en otros instrumentos jurídicos, la unidad mínima de gestión administrativa en el país”, pero que como interesa enfatizar en este trabajo, no corresponde con la requerida coordinación que se requiere en las metrópolis y aún en las regiones más amplias.

Como se sabe, algunas de las complejidades metropolitanas se refieren a que el suministro de agua proviene de regiones diferentes a la aglomeración y las descargas y efectos contaminantes también son mucho más distantes que la delimitación de la zona metropolitana de que se trate.

Coordinación y concurrencia

El elemento que sí es esencial en el asunto metropolitano es la concurrencia de actores públicos, dependiendo de los casos específicos (federación, entidades federativas y municipios, gobiernos extranjeros en su caso) cada uno con sus propias facultades y jurisdicción pero que comparten un mismo fenómeno urbano territorial que los afecta de una u otra manera, por ello es importante clarificar la diferencia constitucional entre coordinación y concurrencia, para alinear competencias en las materias relacionadas con el *fenómeno metropolitano*.

De hecho, esta es la razón de la preocupación y del interés de los gobiernos, entre ellos el mexicano, de atender lo metropolitano, porque es necesario alinear una serie de intereses diferentes (gobiernos municipales) en torno a una problemática que si bien, es común a todos esos municipios, las visiones, estrategias y niveles de compromiso de cada uno pueden variar significativamente y hacer irresoluble el problema”.²²²

Las competencias constitucionales entre los distintos niveles de gobierno en materias compartidas o coincidentes donde participan los distintos órdenes de gobierno, derivan en un marco legal para establecer bases de coordinación o para las materias concurrentes, lo anterior a partir de la facultad que el artículo 73 constitucional otorga al Congreso para

222 KUNZ BOLAÑOS, Ignacio y Gerardo González Herrera, “*Gobernanza Metropolitana: más allá del voluntarismo*” *op cit.* p. 1 y 2. Para una discusión más amplia sobre la distribución de competencias que deriva en facultades expresamente otorgadas (asignadas o prohibidas) a los órdenes de gobierno, así como aquellas que se consideran multicompetenciales o concurrentes, *cf.* MADERO ESTRADA, José Miguel, *CONFIGURACIÓN NORMATIVA DE LAS LEYES EN EL MARCO COMPETENCIAL DE LOS ÓRDENES JURÍDICOS*, *op. cit* p. 5-6.

expedir leyes diversas²²³. En el primer caso, la coordinación, aparece la seguridad pública y la recientemente creada Guardia Nacional; el Sistema Nacional Anticorrupción; Ciencia, tecnología e innovación; protección civil y la cultura, mientras que, en el segundo, la concurrencia entre los tres niveles de gobierno, se encuentran Asentamientos Humanos; Protección al Ambiente y Preservación y Restauración del Equilibrio Ecológico; Cultura física y deporte; Turismo; Pesca y acuicultura; Cooperativas; Derechos de niñas, niños y adolescentes; y derechos de la víctimas. La concurrencia entre la Federación y las entidades federativas se establece para la materia de salubridad general. Existen otras leyes de coordinación y actuación para la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como otras leyes que establecen los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, a las cuales no nos referiremos²²⁴.

La alusión a las conurbaciones tiene un conjunto de consecuencias en términos institucionales que han quedado establecida en la Constitución y en la LGAHOTDU en los siguientes términos, como se sabe, aludiendo a las interestatales:

...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.

... de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta Ley, y constituirán una Zona Metropolitana o conurbada interestatal. (LGAHOTDU, artículo 31)

En las dos definiciones se trata de planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de los centros urbanos, no de las metrópolis; apegadas a la ley federal, en tanto que la referencia en la LGAHOTDU es a una ley general²²⁵. Así pues, surge de estos

223 *cf.* *Ibidem* p. 4-9. Para una discusión sobre las particularidades que adquiere las concurrencias y distribución de competencias en México.

224 Ver en extenso el Anexo 6.

225 Es fundamental señalar que una ley general a diferencia de una ley federal es un ordenamiento que obliga tanto a las autoridades federales como a las de los estados, del Distrito Federal y de los municipios. (el subrayado es nuestro) (Acción de Inconstitucionalidad 25/2011, página 7). Para José Miguel Madero “Las leyes generales responden, pues, a dos objetivos concretos: realizar la distribución de competencias en la materia y uniformar criterios con independencia de que su aplicación sea en el orden federal o local; así, por su propia naturaleza y su diverso ámbito material de validez son aplicadas, regularmente, por autoridades pertenecientes a diversos órdenes de Gobierno, de acuerdo con las atribuciones que la misma ley general o la Constitución establece, ver

enunciados diversas insuficiencias y contradicciones, derivadas de la propia limitación constitucional de considerar únicamente zonas interestatales.

Por un lado, tratándose de una ley federal lo referida en la Constitución, y como define José Miguel Madero “si bien tienen aplicación en todo el territorio nacional, son dirigidas solamente al ámbito de validez en un orden jurídico y competencial, el federal”²²⁶, aunque el propio texto vincula a los tres órdenes de Gobierno. Cuando el fenómeno se incluye en la ley general, es de carácter obligatorio para las autoridades federales como a las de los estados, las demarcaciones de la Ciudad de México y de los municipios, pero sujeto a una distribución de competencias, en las que la LGAHOTDU únicamente incluiría a las interestatales.

Como se sabe, también es impreciso, como dice la LGAHOTDU, decir “*constituirán una Zona Metropolitana o conurbada interestatal*” dado que son otros los mecanismos para que esta constitución suceda, a saber, los seguidos por el Grupo Intergubernamental o por los decretos que realicen las legislaturas locales, que no siempre son reconocidos por las instancias federales o viceversa.

Como se ha dicho, en el caso de las interestatales queda sujetas a una reguladas por la legislación local, mientras que la coordinación con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos de la LGAHOTDU. Por lo que el último párrafo carecería de la fuerza y los mecanismos de eficacia para su cumplimiento: “...*los gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos*”. Una extraña combinación entre coordinación, con participación social y la referencia al penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional.

Poco diremos de las complejidades que implica hacer acciones efectivas en el caso de las fronteras cuando se sujetan a “*los tratados, acuerdos y convenios internacionales en la materia*”.

en MADERO ESTRADA, José Miguel, *CONFIGURACIÓN NORMATIVA DE LAS LEYES EN EL MARCO COMPETENCIAL DE LOS ÓRDENES JURÍDICOS*, op cit p. 11.

²²⁶ *Ibidem*, p. 13.

En síntesis, se parte de la conveniencia de seguir ampliando la eficacia de la concurrencia entre los niveles de gobierno, también se reivindica la necesidad de hacer de los procesos de coordinación y concurrencia obligaciones que permitan superar los voluntarismos, especialmente en las zonas metropolitanas.²²⁷

Con todo lo anterior se considera necesario que la Constitución reconozca el *fenómeno metropolitano* en todo el país, y esto podría quedar contenido en la fracción VI del artículo 115, al menos para las situaciones inter e intraestatales, dejando que las particularidades transfronterizas se resuelvan en un marco de colaboración internacional. Más tarde se habrá de insistir en la obligatoriedad, así como en las propuestas de reformas metropolitanas para incluir estos conceptos.²²⁸

Ordenamiento, planeación y regulación

Otra confusión y vaguedad que es importante analizar es lo referente a ordenación u ordenamiento, planeación u ordenación, planeación del desarrollo o del desarrollo urbano y especialmente respecto a las materias ecológicas y territoriales de los asentamientos humanos. Temas que para efectos prácticos podemos considerar muy próximos en la realidad territorial, pero demasiado distantes desde el punto de vista jurídico, metodológico y de los instrumentos que norman los diferentes desarrollos.

Desde el punto de vista de este trabajo conviene tener presente que existen tres niveles de planeación-programación-ordenación, que frecuentemente se mezclan y se relacionan, a juicio de este trabajo de manera incorrecta. Al utilizar el artículo 26 para relacionar los aspectos de ordenación y planeación, en particular del desarrollo urbano, se está vinculando de manera incorrecta aspectos del desarrollo que tienen naturaleza distinta, formas de ejecutarse distinta y resultados también muy diferentes. En todo caso, se reconoce que todas orientan las actividades de planeación del desarrollo, pero es necesario reconocer que la ordenación del territorio, tiene su fundamento en el párrafo tercero del artículo 27 de la

227 Ídem

228 Las propuestas de modificaciones a la Constitución se presentan concentradas en una sección posterior, así como en el Anexo 15 que incluye el correspondiente dibujo jurídico.

Constitución. Es necesario, por tanto, hacer un breve recuento histórico de algunos artículos y leyes claves.

Fue en 1930 cuando por primera vez el país adoptó los instrumentos normativos y organizacionales para la Planeación General de la República, adoptando un Plano Nacional de México y donde se establecían aspectos y estudios para la planificación, zonificación del territorio nacional y la planeación y zonificación urbana y regional²²⁹. Sin embargo, fue hasta 1983 que se publica la Ley de Planeación (LP) en enero de 1983 y es hasta el 3 de febrero de 1983 que el Congreso fue habilitado para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social (fracción XXIX-D); previamente, en 1976, lo era para expedir las leyes que establezcan la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución (fracción XXIX-C); y sería hasta 1987 cuando lo estaría en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, en leyes igualmente con la concurrencia de los tres niveles de gobierno (fracción XXIX-G).

También el 3 de febrero de 1983 fue modificado radicalmente el artículo 26 constitucional para quitar la versión original del texto de 1917 referente a los miembros de Ejército (restricciones en tiempos de paz y facilidades en tiempo de guerra) y transformarlo en un artículo que actualmente regula el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, a través de la organización del Estado y mediante la introducción del plan nacional de desarrollo, al que quedarían sujetas obligatoriamente los programas de la administración Pública Federal, y las bases para convenir con las entidades y concertar con los particulares la participación para las acciones correspondientes.

Así se afirma que el artículo 26 y la respectiva Ley, LP, se refieren a un proceso fundamentalmente encauzado a las actividades de la administración Pública Federal y a ello atiende el denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática. El resultado es un Plan Nacional de Desarrollo al que se reserva esa categoría, y programas derivados, con un claro contenido de fomento económico e impulso al incremento sostenido de la productividad y la

229 FUENTES HERNÁNDEZ, Arturo de las, Ciudades intermedias en México. Un mecanismo de participación corresponsable, México, INAP, 1994, P. 38 [en línea] <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/10600>

competitividad de la economía nacional y una visión de largo plazo, expresada como horizonte de veinte años (a. 21 y 21 Bis. LP).

Cabe precisar que cuando refiere programas regionales, es cuando la extensión territorial rebasa el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa (a. 25 LP) y en el Plan y los programas se especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados, así como la coordinación, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan (a. 28 y 33 LP).

Por lo anterior, se puntualiza que se trata de un proceso de “gran visión” que promueve fundamentalmente el desarrollo económico y que involucra esencialmente a la administración pública federal, en el proceso de programación y presupuestación, de ahí que sea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien tiene la atribución de coordinar las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo (a. 14 LP). El plan tiene una vigencia que no excederá el periodo constitucional del Presidente de la República (a. 21 LP) y vincula a las entidades federativas, previo acuerdo con los gobiernos de éstas (a. 34 LP). Consecuentemente es incorrecto y confuso las frecuentes interpretaciones que vinculan la planeación del desarrollo con el ordenamiento territorial y con la planeación del desarrollo urbano. Parece claro que son políticas públicas relacionadas pero que deben ser precisadas en su alcance y muy probablemente diferenciarse en sus denominaciones. Dedicemos a estas expresiones jurídicas un breve apartado.

Plan, planeación o planificación son, en general y de acuerdo a la definición del RAE acciones, “metódicamente organizadas y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria. El Plan, además se elabora anticipadamente para dirigir y encauzar una intención o proyecto. Entre otros muchos planes referidos por la RAE, el plan urbanístico es la propuesta de ordenación de un territorio, que comprende la previsión de desarrollo y asigna los diferentes usos del suelo. La similitud con el programa es que es una serie ordenada de operaciones necesarias para llevar a cabo un proyecto, lo que también se asocia con programar. Aunque se podría decir que el plan seguiría un objetivo más amplio y el programa ordenaría acciones para un objetivo

específico de llevar adelante un proyecto. En ocasiones se vinculan planeación y regulación del ordenamiento (ver, por ejemplo, el a. 23 de la LGAHOTDU)

Lo anterior viene al caso, primero porque como vimos anteriormente en materia de planeación del desarrollo, Plan se reserva para el Plan Nacional de Desarrollo y de él se derivan programas, sectoriales, regionales, especiales, etc. Sin embargo, en materia de ordenación de ordenamiento territorial y urbanístico es muy dispar el uso de ambos términos. En ocasiones el sistema se estructura con la jerarquía programa-plan, pero en otras al revés, por lo que la LGAHOTDU se refiere a la expresión conjunta “planes o programas”.

Por ejemplo, la LGAHOTDU establece la jerarquía del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y lo vincula con programas estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano; programas de zonas metropolitanas o conurbaciones; planes o programas municipales de Desarrollo Urbano; y, planes o programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados y que determina la Ley y la legislación estatal de Desarrollo Urbano, tales como los de Centros de Población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales. (a.23 LGAHOTDU)

En el caso de la LGEEPA el ordenamiento ecológico del territorio nacional se lleva a cabo a través de los programas de ordenamiento ecológico: General del Territorio; Regionales; Locales, y Marinos (a.19 LGEEPA).

Ahora bien, es necesario detenerse en la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes a cada nivel de gobierno y en los mecanismos de coordinación y concertación que se deberían generar para una adecuada concurrencia en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano (a. 7 LGAHOTDU) y en materia ambiental (a. 1º, f. VIII LGEEPA), de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente (a. 4º LGEEPA). Si regresamos al sentido del artículo 26 constitucional y de la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados, en este caso los programas nacionales tienen como marco el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el ordenamiento ecológico general del territorio (a. 4º LGEEPA) así como la planeación, regulación y evaluación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población (a.22 LGAHOTDU) en consecuencia tendría

que asumirse que para su correcta aplicabilidad habría que considerarlos como “una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales”, pero sin condicionarlos en cuanto a su congruencia, coordinación y ajuste, como se exigen en los mismos ordenamientos para, por ejemplo, los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones.

Llegamos aquí a un punto que conviene precisar, la relación de congruencia de un ordenamiento general o nacional debería ser a nivel de política pública a tomarse en cuenta, pero para que fuera extensivamente obligatorios para las entidades federativas tendría que ser a través de los convenios respectivos (a. 32, 33 y 34 LP).

Concluamos esta sección con la siguiente imagen que nos vincula y relaciona la Planeación del Desarrollo con los proyectos e instrumentos que norman los usos de suelo, y que relacionan los artículos 26 y 27 constitucionales, antes referidos.

Imagen 10. Relación entre planeación general, ordenamientos y proyectos



Fuente: elaboración propia

Se trata entonces de tres niveles: el primero, el de la planeación del desarrollo que apunta a una *gran visión*, orientadora en la que interviene la autoridad, con los mecanismos programático presupuestales, y los actores del desarrollo; en el segundo nivel, proyectos o

acciones, agrupados en instrumentos como los Programas Territoriales Operativos (a. 90 y 91 LGAHOTDU) que vinculan “estrategias intersectoriales integradas de ordenamiento territorial o desarrollo urbano, en situaciones que requieren de acciones prioritarias y/o urgentes”); y que tienen en el tercer nivel, la base de nuestra pirámide, los ordenamientos, en especial los de las materias convergentes en el territorio, Ecológico/Territorial y de Desarrollo Urbano, y que a nuestro juicio, deberán estar cada vez más integradas en instrumentos únicos²³⁰. Sobre el ordenamiento territorial y ecológico en México regresaremos más adelante para abordar el paralelismo y la superposición que involucra.

La ordenación en su conjunto, en tanto una función pública que involucra también a actores no públicos que actúan en el territorio, requiere una adecuada combinación de planteamientos, estratégicos, operativos y normativos. Para Luis Galiana y Julio Vinuesa esta combinación es a través de dos tipos de planteamientos:

- Estratégicos: en los que se formularían, en términos de declaración programática, las grandes opciones de futuro para el desarrollo de un determinado territorio, abordando sólo de manera secundaria la traducción espacial de ellas derivadas.
- Normativos: en los que se pondría el énfasis en la fijación de criterios de localización concreto y referidos a los principales elementos configuradores del territorio (asentamientos, infraestructuras, y muy especialmente, la ordenación de los usos de suelo).²³¹

El ordenamiento territorial, de acuerdo con el texto del mismo nombre de María Evangelina Salinas, es una disciplina desarrollada en los últimos treinta años del siglo XX. Su relativa juventud ha sido considerada como una razón por la cual existen diversas

230 El término en español Ordenación del Territorio no es sino la traducción del francés *Aménagement du territoire*, concepto para designar esta política que aporta una definición a la planificación del desarrollo económico. Para Florencio Zoido *orden territorial* es “la disposición de los elementos del territorio a los que se confiere un valor estructurante, resultado de la conformación natural del espacio geográfico y de los procesos de intervención humana en el mismo” GALIANA MARTÍN, Luis y Julio Vinuesa Angulo, coords., *Teoría y Práctica para una ordenación racional del Territorio*, Madrid, Síntesis, 2010, p. 43

231 Ibidem, p. 29

concepciones de este, así como vaguedades y debilidades metodológicas.²³² Es a esta vaguedad y debilidad a la que nos referiremos a continuación.

En la definición de la Conferencia de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT) a través de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983) a la Ordenación del Territorio se le define como la “*una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector*”. cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio.²³³

Sobre la evolución del concepto jurídico de ordenación del territorio en España, es importante referir la priorización que se hace de la categoría territorial y de manera abarcativa, para referirse a los aspectos de ordenación del uso del suelo y de la dimensión ambiental en la planificación del territorio.

En nuestro medio existen dos políticas paralelas que tienen conceptos rectores muy similares, aunque diferentes en sus implicaciones, metodologías y que tienen origen en dos leyes a las que ya se ha referido en varias ocasiones y que en muchos sentidos también son paralelas: la LGEEPA y la LGAHOTDU. Se trata del Ordenamiento Ecológico del Territorio para la primera y el Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos para la segunda. Originalmente la Ley General de Asentamientos Humanos, se refería a la “ordenación y regulación de los asentamientos humanos”.²³⁴ En la LGAH de 1993, ya se introduce el objeto de “planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos (tendiente) a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural” definiéndolo como “el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional”

232 SALINAS ESCOBAR, María Evangelina, (coord.), *El Ordenamiento territorial: experiencias internacionales*, México, Universidad de Guadalajara, 2008, p. 15

233 Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, [en línea] <https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf>, pp. 2-4

234 LGAH, 1976: artículo 3.

Sin embargo, desde las primeras disposiciones se reconocía un concepto que involucraba a una ordenación ecológica. En el artículo 9 se señalaba la obligación para que los ámbitos de gobierno dictaran “las disposiciones pertinentes a fin de que las tierras, según su aptitud, aguas y bosques sean utilizados conforme a la función que se les haya señalado en los planes respectivos;”²³⁵ Dado que en la previamente había sido emitida la LGEEPA (1988) esta misma fracción quedó expresada en términos de lograr, mediante “El desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización”.²³⁶

En la LGEEPA de 1988, se introduce el objeto de establecer las bases para “el ordenamiento ecológico”²³⁷ y queda definido como “el proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso de suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente” definiendo además que “son asuntos de alcance general en la nación o de interés de la Federación: I. la formulación y conducción de la política general de ecología; ...XVI el ordenamiento ecológico general del territorio del país;”²³⁸ que resulta sumamente ambicioso y que invadía funciones vinculadas constitucionalmente a los municipios, entre otras con relación a las funciones de zonificación; elaboración de planes de desarrollo urbano municipal; creación y administración de reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.²³⁹

Ya en la reforma del año 2011 se redefine el ordenamiento ecológico como “el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la

235 *Ibidem*, 1976: artículo 9 fracción I.

236 LGAH, 1993: a. 9 fracción II.

237 LGEEPA, 1988, artículo 1º fracción II

238 LGEEPA, 1988, artículo 3º fracción XX y 5º fracción I y XVI, el subrayado es nuestro

239 CPEUM, 1983, a- 115, fracción V

preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos,²⁴⁰ y se introducen los cuatro tipos de ordenamientos: I.- General del Territorio; II.- Regionales; III.- Locales, y IV.- Marinos.²⁴¹

En contraste se tiene la definición de la LGAHOTDU del concepto de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, definido como “política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental.”²⁴²

Resumiendo, ambas leyes definen el respectivo ordenamiento como una política pública; con un componente eminentemente territorial; para, en el caso de la LGEEPA regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos, mientras que en la LGAHOTDU, como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental. En otras palabras, ambas persiguiendo el mismo objetivo una mezcla armónica entre actividades socioeconómicas (productivas) y la protección al ambiente.

Ver de manera gráfica nuestra interpretación de ambos instrumentos y la fundamentación para su eventual integración. Está pendiente además referirnos al debate sobre la denominación del instrumento, porque parece un asunto más de celos inter burocráticos que de fundamentación técnica, nos referimos a la denominación ordenamiento ecológico u ordenamiento territorial. Para los primeros, en la medida que se trata de la referencia a la materia ambiental y todo es ambiente, por lo que el ordenamiento rector, que marca la prelación en la elaboración de otros es el ecológico. Para otros debatientes, el territorio es el todo, en donde se encuentran los asentamientos humanos y el ambiente, por

240 LGEEPA, 2012, artículo 3º, f XXIV

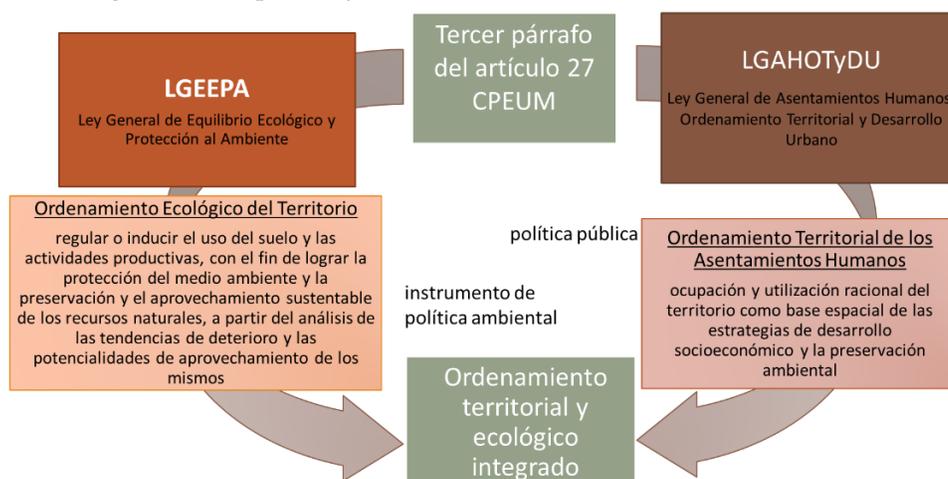
241 LGEEPA, 2012, artículo 19 BIS

242 LGAHOTDU, artículo 3, fracción XXVI

lo que sería suficiente referirnos a la ordenación territorial, para incluir también al ambiente, o el instrumento de ordenamiento ecológico del territorio.

Sobre este aspecto requeriremos regresar para cuando abordemos una propuesta de Código Territorial, diferentes materias que norman al territorio. Ver la Imagen siguiente.

Imagen 11. Propuesta jurídica hacia ordenamientos territoriales integrados



Fuente: elaboración propia

En el año 2000 se introdujo un instrumento adicional a nivel estatal, por iniciativa de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) denominado Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, concebido como “una estrategia de desarrollo socioeconómico que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio²⁴³, no obstante, como quedó evaluado uno de los problemas detectados en el proceso de elaboración de 28 PEOT para las respectivas entidades federativas fue “la carencia de un marco jurídico ad hoc y de un acuerdo nacional previo al inicio de la política federal de elaboración de los PEOT” que entre otros aspectos derivó en “la decisión de elaborar un Programa de Ordenamiento Ecológico (POE), y no un PEOT, con las consiguientes implicaciones metodológicas por las diferencias entre los enfoques de ambos programas”.²⁴⁴

243 SEDESOL *et al.*, 2000 p.5.

244 *Ibidem*: p 121 y 122

Al respecto conviene precisar qué tantas diferencias podemos encontrar, dado que se trata nuevamente de factores socioeconómicos, aquí vinculando las políticas sectoriales, pero que especialmente se encuentran motivadas por la adecuada articulación entre territorio y medio ambiente (sustentabilidad).

Otra arista de nuestro análisis, es reconocer que en materia de planeación se ha priorizado esquemas complejos y omnicomprensivos, para todos los municipios y condiciones regionales. Pocos instrumentos jurídicos hacen alguna diferenciación, entre ellos destaca que, en la LGAHOTDU, sí se introducen criterios de diferenciación para planificar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a diferentes escalas poblacionales y por la diferente agregación de municipios, en particular cuando la conformación es metropolitana. Con ello, acierta la norma porque reconoce que se requieren instrumentos apropiados para cada nivel y complejidad del complejo urbano. No es lo mismo planificar para la megalópolis, que para las grandes ciudades del país o para pequeños municipios. No obstante, hay que decir que lo anterior nos representa nuevas complejidades para entender y traducir en las leyes locales y en los mecanismos en instrumentos normativos y de control estas particularidades. Las diferentes escalas introducen criterios que implican tanto esquemas de simplificación para centros de población menores a 50 mil habitantes, como criterios de obligatoriedad para las zonas metropolitanas y aún las megalópolis, particularmente las interestatales.

A partir de diferentes artículos de la LGAHOTDU identificamos al menos seis grupos diferentes de gobiernos locales y que requerirán instrumentos de planeación diferenciados:

- los metropolitanos intraestatales;
- los metropolitanos interestatales;
- los megapolitanos (mayores a 10 millones de habitantes);
- los municipios menores a 50 mil habitantes;
- los municipios mayores a 50 mil habitantes que no se consideran metropolitanos o conurbados; y
- centros de población fronterizos con relación a localidades de otros países.

Los instrumentos de planeación y de gestión municipal habrían de ser diferentes y aún está por definirse en las leyes locales el alcance que habrán de tener. En el contenido de la

ley únicamente podemos encontrar que están definidos los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, incluyendo a las megalópolis o zonas metropolitanas y que únicamente obliga a las metrópolis interestatales. Sin embargo, es de destacarse que el artículo 38 introduce un criterio de congruencia que obliga a los municipios a “adecuar” sus instrumentos a partir del programa metropolitano. Lo anterior es muy importante de destacarse porque es frecuente que nos refiramos a la facultad exclusiva del Municipio para la formulación, aprobación y administración de la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, dejándose de lado, como lo señala la fracción V del artículo 115 constitucional que es “en los términos de las leyes federales y Estatales relativas”.

Al respecto la SCJN, ha emitido un conjunto de Tesis, que se sintetizan en el Anexo 7, en donde se destaca que al tratarse de materias concurrentes los municipios no cuentan con una facultad exclusiva, porque existe una relación jerárquica en la vía normativa, así en las materias de asentamientos humanos como en la de protección al ambiente, lo que se traduce en la intervención de los tres niveles de gobierno. Por otro lado, porque se establecen los criterios de congruencia, coordinación y ajuste de los planes, programas y acciones relacionados a la planeación, lo que los relacionan entre sí a través de diferentes arreglos jerárquicos y de ajuste.

Ello no significa que pretendamos negar, como dice una de las Tesis que “el municipio goza de un grado de autonomía, pudiendo ejercer intervención real y efectiva en el proceso de planeación del territorio”, pero sí destacar que hay una frecuente interpretación de exclusividad. El resultado, es al día de hoy una insuficiente planificación y ordenamiento del territorio y de los asentamientos humanos. De acuerdo con el urbanista David Solís, de los 2,458 únicamente 23% cuentan con un programa o estrategia de planeación del desarrollo urbano²⁴⁵ y en muchos de los casos aun contando con éstos, la actuación es arbitraria y discrecional, tanto de los ayuntamientos al aprobar los usos de suelo, como de la administración de los permisos y licencias.

245 SOLÍS, David, “*Por esto las ciudades no funcionan*” [en línea], <<https://www.facebook.com/urbanismodisruptivo/videos/p.703146436755944/703146436755944/?type=2&theater>> [7 de febrero del 2020]

Algunas de las vaguedades, omisiones y superposiciones antes referidas se maximizan en los territorios metropolitanos. Identifiquemos para ello los errores en la estructuración y técnica jurídica de la LGAHOTDU, en lo que respecta a los instrumentos de planeación metropolitanos.

Si vemos en conjunto los capítulos Cuarto y Quinto del Título Cuarto de la LGAHOTDU: Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano, encontramos que el Capítulo Quinto refiere a los Programas Metropolitanos y de Zonas Conurbadas y el Capítulo Sexto refiere a la Gobernanza metropolitana. Sin embargo, en uno y otro capítulo se entremezclan en la redacción instrumentos y políticas relacionadas. La planeación y regulación conjunta y coordinada en territorios conurbados de dos entidades (artículo 31), la constitución de la Comisión de ordenamiento de carácter interestatal (artículo 32), la coordinación de los tres niveles de gobierno en el caso de las zonas metropolitanas o conurbaciones “*ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa*” (artículo 33), los temas de interés metropolitano (artículo 34) y la emisión de lineamientos por parte de la SEDATU para establecer “*métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con políticas, directrices y acciones de interés metropolitano cumplan con su objetivo de cobertura y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación*” (artículo 35).

No obstante la estructuración anterior, en el siguiente capítulo “Gobernanza metropolitana”, la LGAHOTDU vuelve a incorporar artículos cuyo contenido se relaciona con el Capítulo Quinto: en su artículo 37 señala los contenidos de los Programas de las zonas metropolitanas o Conurbaciones, las modificaciones que los municipios deben realizar a sus planes o programas a fin de armonizarlos con los de carácter metropolitano (artículo 38) para finalizar el capítulo haciendo alusión a la coordinación entre Megalópolis y zonas metropolitanas con la SEDATU, dependencias federales y estatales y la existencia de tratados, acuerdos y convenios cuando se trate de centros de población fronterizos con localidades extranjeras.

Es perceptible por tanto que existe una combinación de temas en la exposición que hace la LGAHOTDU respecto de los instrumentos de planeación del desarrollo metropolitanos y conurbados, integrándolos al tema de la Gobernanza metropolitana, cuando

al mismo tiempo el descuido de la técnica jurídica provoca que no exista una estructuración clara de lo que corresponde a uno y otro tema a lo largo de los capítulos Quinto y Sexto.

La definición contenida en el artículo 37 para el programa de las zonas metropolitanas o conurbaciones combina aspectos normativos, de regulación del uso del suelo, con estrategias y proyectos para el desarrollo integral de la Zona Metropolitana o Conurbación. Lo anterior es una mezcla, no claramente definida entre los planes y programas de ordenamiento territorial, de desarrollo urbano y desarrollo metropolitano.

Hay que tomar en cuenta, como referíamos anteriormente, que el desarrollo metropolitano, puede o no tener aspectos normativos, en el sentido de políticas públicas que ordenen y regulen los aspectos espaciales de la utilización del uso de suelo y que enfatiza “planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios”, como se define en la LGAHOTDU. Mientras que el ordenamiento refiere a “la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental”.

Lo anterior es un pendiente que nos llevaría a ser mucho más precisos en las definiciones y alcances de dos instrumentos que están relacionados, pero tendrían lógicas, metodologías y consecuencias diferenciadas: programas de ordenamiento metropolitano y planes de desarrollo metropolitano.

En el Estado de Jalisco la confusión y mezcla de los instrumentos existe en cuanto a que los Programas de Desarrollo Metropolitano, que se aplicarán en las áreas y regiones metropolitanas, contemplan la “definición de los objetivos y metas para la política metropolitana, en al menos las siguientes materias: a) Estructura Socio-Económica; b) **Ordenamiento Territorial**; c) Medio Ambiente; d) Servicios Públicos; e) Infraestructura Urbana; f) Movilidad Urbana; y g) Mapa de Riesgos”; mientras que los Planes de **Ordenamiento Territorial** Metropolitano, que se aplicarán en las áreas metropolitanas correspondientes, contemplarán “la estrategia de implementación de la política de ordenamiento territorial. En estos planes se definirán, cuando menos, la zonificación primaria y la estructura urbana de las áreas metropolitanas, que servirá de referencia obligada para la elaboración de los planes básicos de desarrollo urbano, y se hará la determinación básica de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento, así como de la

preservación y equilibrio ecológico del centro de población metropolitano y de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que procurarán adoptarse en los programas municipales y planes básicos de desarrollo urbano.”²⁴⁶ Nuevamente la mezcla arbitraria entre planes y programas.

Clarificar estos conceptos es especialmente importante porque, como se ha dicho anteriormente, de acuerdo al artículo 38 de la LGAHOTDU:

“Una vez aprobados los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, los municipios y las demarcaciones territoriales respectivas, en el ámbito de sus jurisdicciones, tendrán el plazo de un año para expedir o adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano y los correspondientes a los Centros de Población involucrados, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana o conurbación correspondiente.”

Este criterio es, a nuestro juicio, de la mayor relevancia. En general se tiene que el nivel regional, metropolitano, en este caso, es el que por escala y precisión debería ser el instrumento de más amplia utilización para la ordenación territorial, dando la debida congruencia, coordinación y ajuste, “hacia abajo” a los niveles municipales, definiendo la zonificación primaria del territorio y ajustando la de definición secundaria en los planes de centro de población y parciales, y también “hacia arriba” actualizando y dándole un contenido más preciso a los niveles estatales, que serían más abarcativos y estratégicos respecto al establecimiento de marcos básicos de referencia y congruencia territorial, como ya se prefigura la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial.

Coincidimos con el proceso en el contexto europeo, cuando se dice que es importante destacar la preeminencia del ámbito regional como escala preferente para la planificación espacial. En el caso europeo explicado por una pérdida de protagonismo de los estados nacionales en la definición en la definición de esta política (... el resultado) es la carencia de un marco territorial de referencia expresado explícitamente que dé soporte y aporte coherencia a todo un conjunto de decisiones de fuerte incidencia territorial (políticas de

246 Ver la Sección Tercera. De los Instrumentos de Planeación Metropolitana y los artículos 100 a 107. El subrayado es nuestro.

infraestructuras de transporte, política hidrológica) que se definen y plantean en la escala nacional”.²⁴⁷

La expresión anterior nos trae a la mente la “exitosa” política de vivienda de varios sexenios en México que logró la construcción de millones de unidades, pero que, al mismo tiempo, desarticuló las ciudades y provocó una expansión territorial que los municipios y estados no pudieron (o quisieron) contener. De manera anticipatoria se podría haber previsto la necesidad de contemplar este nivel de planeación para los proyectos de infraestructura de transporte previsto por el Gobierno Federal para el sureste del país, particularmente los denominados Tren Maya e Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, desarrollados a partir de un instrumento contenido en la LGAHOTDU denominados Programas Territoriales Operativos, que busca “estrategias intersectoriales integradas de ordenamiento territorial o Desarrollo Urbano, en situaciones que requieren de acciones prioritarias y/o urgentes.” (a. 91 de la LGAHOTDU)

Fundación y delimitación de centros de población

La fundación y delimitación de centros de población son dos de los procedimientos para la ordenación de los asentamientos humanos que, aunque están contemplados en la ley son de aplicación limitada y representan una de las limitantes para la aplicación de un orden territorial. Los asentamientos, las localidades y los centros de población, “nacem y crecen” físicamente, antes que legalmente, y aun naciendo legalmente, lo hacen de manera contradictoria entre diferentes reglamentaciones.

Es excepcional que se funden los centros de población, es poco frecuente que se delimiten y, por las tradiciones que acarreamos, es casi impensable que desaparezcan o se fusionen. Se considera que este es un aspecto general en el país, pero al mismo tiempo representa uno de los aspectos que más influyen en el desorden con el que se expanden las zonas metropolitanas.

La pregunta de quién funda los asentamientos humanos es un caso similar planteado para las metrópolis por Kunz, González y Villaseñor, cuando se interrogaban sobre ¿qué

247 GALIANA MARTÍN, Luis y Julio Vinuesa Angulo, coords., *Teoría y Práctica para una ordenación racional del Territorio*, op cit. p. 31

motiva la declaración de zonas metropolitanas? Y responden que es claro, que los procesos que dan lugar a la formación de éstas se deben a una serie de circunstancias territoriales de naturaleza económica, demográfica y social que llevan a la formación de una amplia ocupación urbana que afecta a un conjunto de municipios, quienes deben afrontar los problemas derivados de esa aglomeración común.²⁴⁸

Con esto en mente, revisemos en primer lugar el concepto jurídico de fundación. Es una de las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y planear y regular los centros de población²⁴⁹ que tiene su definición de la LGAHOTDU estableciendo que es “la acción de establecer un nuevo Asentamiento Humano, y para ello se establecen provisiones, que son las áreas que serán utilizadas para ello.²⁵⁰ Determinando que es una de las causas de utilidad pública, junto a la Conservación, Mejoramiento, consolidación y Crecimiento de los Centros de Población.

En la constitución la fundación aparece referida una sola vez en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional y en la LGAHOTDU se establecen los procedimientos para llevarla a efecto, siendo que, a las entidades federativas, les corresponde, promoverlas y decretarlas²⁵¹ a partir de las propuestas que hagan la Secretaría²⁵² o los municipios.²⁵³

En la LGEEPA aparece en dos ocasiones, como criterio ecológico a considerarse, para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo cuando se pretenda la fundación de centros de población y la radicación de asentamientos humanos;²⁵⁴ y cuando se establece como una restricción expresa para que no se autoricen la fundación de nuevos centros de población en las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse.²⁵⁵

248 KUNZ BOLAÑOS, Ignacio et al., Área Metropolitana de Guadalajara. Entre la “voluntad política” y la obligatoriedad, *op cit.* p. 8

249 Junto con las de crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación. Consolidación, es una nueva política que no aparece referida en la Constitución.

250 LGAHOTDU artículo 3, fracción XX y XXVIII.

251 *Ibidem*, artículo 10, f VI.

252 *Ibidem*, artículo 8, f XV.

253 *Ibidem*, artículo 11, f V.

254 LGEEPA, artículo 99, fracción II.

255 *Ibidem*, artículo 46, penúltimo párrafo.

De tal manera, y a partir de lo establecido en el artículo 49 de la LGAHOTDU, se requiere de su declaración expresa mediante decreto expedido por la legislatura de la entidad federativa correspondiente, en donde estarán contenidas las determinaciones sobre la provisión de tierras y la orden para la formulación del plan o programa de Desarrollo Urbano respectivo y le asignará la categoría político administrativa al centro de población. Para ello, el artículo 50 de la LGAHOTDU, establece que deberá realizarse en tierras susceptibles para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y respetando primordialmente las áreas naturales protegidas, el patrón de Asentamiento Humano rural y las comunidades indígenas.

Hasta aquí la formalidad, para empezar a identificar lo alejado que estamos de esta realidad formal, porque, aunque no se tienen forma de rastrear este procedimiento es claro que muy pocas veces podremos encontraremos en la historia legislativa de nuestro país que este sea el procedimiento mediante el cual se crean los centros de población. Lo que podemos identificar es el establecimiento de asentamientos humano, descritos, como dice la LGAHOTDU, como un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran;²⁵⁶ que se desarrollan de manera “natural” y como resultado de múltiples variables económicas, sociales, etc., pero difícilmente a partir de una propuesta específica de la autoridad competente y menos aún de un acto formal del legislativo de la entidad federativa.

La delimitación de centros de población es otro procedimiento que se da por un hecho, particularmente en la LGAHOTDU (ya que en la Constitución este concepto no se menciona) y que tiene mucha relevancia para definir aspectos claves de la ordenación territorial. En principio lo que queda dentro, como las áreas urbanizadas las reservas de crecimiento en suelo urbanizable; y lo que queda fuera.

La LGAHOTDU precisa, en el artículo 56 que cuando se pretenda llevar a cabo cualquier tipo de acción o aprovechamiento urbano fuera de los límites de un centro de población, que no cuente con un plan o programa de Desarrollo Urbano y ordenamiento

256 LGAHOTDU, artículo 3, Fracción IV.

territorial vigente, se requerirá la aprobación de la creación de un nuevo centro de población o la modificación previa del plan o programa municipal o de centro de población que corresponda, cumpliendo con el procedimiento establecido en la legislación aplicable.

Mientras que en el artículo 61 de la LGAHOTDU, segundo párrafo, se dice que las áreas que conforme a los programas de Desarrollo Urbano municipal queden fuera de los límites de los Centros de Población, quedarán sujetas a las leyes en materia del equilibrio ecológico y protección al ambiente, protección civil, desarrollo agrario, rural y otras aplicables.

Esta misma situación está reflejada en la LGEEPA, cuando se refiere a la actuación de las autoridades, fuera y dentro de los centros de población. En la fracción II, del artículo 20 BIS 4 señala que el objeto del Programa de Ordenamiento Ecológico Local (POEL) será: *“Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos;”*

También al señalar en la primera parte de la fracción III. del artículo 20 BIS 5 que *“Las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, mediante las cuales se regulen los usos del suelo, se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población”*.

Contradictoriamente en la segunda parte señala que: *“Cuando en dichas áreas se pretenda la ampliación de un centro de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano, se estará a lo que establezca el programa de ordenamiento ecológico respectivo, el cual sólo podrá modificarse mediante el procedimiento que establezca la legislación local en la materia;”* Lo anterior significa que, en su caso, que la ampliación del centro de población (constitución de la reserva en suelo urbanizable) o la realización de proyectos urbanos (acciones urbanísticas) seguiría siendo una facultad municipal formalizada en un plan o programa de desarrollo urbano y una determinación del ayuntamiento al fijar un nuevo límite del centro de población, que es al mismo tiempo el que determinaría la actuación urbanística o de ordenamiento ecológico.

En contrario al establecer dentro de los centros de población, los fija únicamente como establecer criterios de regulación ecológica, por lo que en que en la fracción III del artículo 20 BIS 4 señala que el objeto del Programa de Ordenamiento Ecológico Local (POEL) será: “Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes.

Un tercer elemento de mucha importancia está relacionado con el suelo “social”, correspondiente a ejidos y comunidades y que ya habíamos anticipado cuando nos referimos a la Secretaría de la Reforma Agraria, integrada a SEDATU y a la ley correspondiente²⁵⁷. En esa sección nos referíamos a ¿quién es la autoridad que define las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población? y lo relacionamos con las resoluciones adoptadas por la asamblea (o el comisariado ejidal) de un ejido²⁵⁸. Aquí conviene referirnos a la creación del *fundo legal* o zona de urbanización o tierras para el asentamiento humano.

Abundemos en Ley Agraria y en la Ley Federal de la Reforma Agraria (LFRA) para fijar el antecedente respecto a la competencia exclusiva de la asamblea para el “señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización;”²⁵⁹; mientras que la LFRA de 1971, señalaba que el Presidente de la República, como suprema autoridad agraria, estaba facultado para dictar las medidas de resolución definitiva, para los efectos de poner fin a un expediente, entre otros para: creación de nuevos centros de población; y establecimiento de zonas urbanas ejidales y comunales.²⁶⁰ Aunque la LFRA fue abrogada en 1992, constituyó el respaldo para el protagonismo del presidente, los

257 Ver la sección de dependencias federales en sección previa. Aunque la situación es similar en las aguas y bosques, nos referiremos específicamente al suelo para asentamientos humanos.

258 Ver en particular la fracción VII, del artículo 23 de la Ley Agraria, respecto a las competencias exclusivas de la Asamblea: señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización.

259 LA, artículo 23, fracción VII.

260 LFRA, artículo 8º, fracciones III y VII.

funcionarios de esa dependencia y la complacencia con las asambleas ejidales y comunitarias para destinar tierras a los asentamientos humanos, “planeando y ordenando” el territorio, por la vía de los hechos.

En la LFRA se establecían los procedimientos para el establecimiento de las zonas de urbanización (Capítulo Tercero) y conformó la forma de, mediante resolución presidencial, formalizar que los terrenos ocupados por el caserío queden legalmente destinados a zona de urbanización. Cabe destacar algunas singularidades como la mención de constituir esta zona de urbanización “para satisfacer necesidades propias de los campesinos, y no las de poblados o ciudades próximas a los ejidos” y fijándose la extensión de los solares “atendiendo a las características, usos y costumbres de la región para el establecimiento del hogar campesino, pero en ningún caso excederá de 2,500 M2. Los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados a personas que deseen avecindarse.”²⁶¹

Las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal, incluyendo la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y a las demás áreas reservadas para el asentamiento y conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo lo previsto en el último párrafo de este artículo, que se refiere a la aportación de tierras del asentamiento al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos.²⁶²

Sin embargo, en el mismo artículo 64, (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 25 de junio de 2018) en el penúltimo párrafo, se lee “A los solares de la zona de urbanización del ejido no les es aplicable lo dispuesto en este artículo”, entendiéndose que, no conforman el área irreductible del ejido y sí son enajenable, prescriptibles y embargables.

A partir de la reforma de 1992, de acuerdo con lo planteado por Arturo Warman, la iniciativa y la libertad para promover el desarrollo rural pasaban a manos de los productores

261 *Ibidem*, artículos 90, 91 y 93

262 LA, artículos 63 y 64

rurales y sus organizaciones, invirtiendo el enfoque previo que otorgaba al Estado y al Gobierno la facultad de planear y dirigir la producción en las zonas rurales. La nación dejaba de ser propietaria jurídica de las tierras sociales, y la propiedad de éstas pasaba a los ejidos, que a partir de la decisión mayoritaria de sus socios, reunidos en asamblea con facultades especiales, podían vender la tierra de uso común, arrendarla, aportarla como capital a una sociedad mercantil, usarla como garantía hipotecaria, o decidir su explotación colectiva, favoreciéndose así la circulación de la tenencia de la tierra y la formación de un mercado de tierras, pero manteniendo la propiedad social con salvaguardas especiales para evitar despojos y concentración.²⁶³ A partir de esta reforma la comercialización de los terrenos ejidales se desarrolló de manera acelerada identificándose tres procesos que en los hechos han conducido a la expansión incontrolada de territorios para los asentamientos humanos, más allá de la ordenación y planeación urbanística:

- Las necesidades propias de los campesinos han sido las propias y las del interés inmobiliario para arrendar o enajenar solares a nuevos avecindados;
- La obligación de los ejidatarios es la de ocupar el solar y construir en él,²⁶⁴ sin embargo, hacerlo en una superficie de 2,500 m² significa casi 20 veces los terrenos urbanos, lotes tipos de 50x50 mts, o de 25x 100, correspondiendo a la clasificación de terrenos campestres en la normatividad urbanística y que derivan en pequeñas construcciones y el resto vacíos que conforman tramas urbanas de altos costos para la dotación de servicios municipales. En la práctica pueden carecer de éstos, porque significan grandes extensiones para introducción de infraestructuras y muchas veces son mantenidos como vacíos urbanos subutilizando la infraestructura que se introduce; y
- Frente a la expansión de la zona urbana, no hay forma de contener la proximidad entre los poblados o ciudades y los ejidos, quedando entonces dentro de los límites de los centros de población. La posibilidad de rentabilidad urbana de tierras agrícolas es

263 Con la reforma del artículo 27 Constitucional en materia agraria del 6 de enero de 1992 fueron reformadas también las leyes reglamentarias derivadas, promulgándose unos meses más tarde la Ley Agraria y la Ley Forestal. WARMAN, Arturo, “*La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo*” [en línea] <<http://fao.org/docrep/006/J0415T/j0415t09.htm>> [20 de octubre de 2020]

264 LA 1971, artículo 94

mucho muy atractiva como para competir con los productos agrícolas o pecuarios. De tal manera, que las tierras ejidales fueron las reservas para los nuevos desarrollos inmobiliarios, particularmente a partir del año 2000, cuando se otorgan financiamientos e incentivos para la construcción de viviendas. También lugar de “casas de campo”, particularmente en zonas de alto valor ambiental y paisajístico, como las zonas forestales y de conservación.

Con este proceso México ha enfrentado una realidad que implica que el crecimiento de los centros de población, incluyendo y de manera muy especial en las metrópolis, en tierras de vocación agrícola forestales y de conservación, próximas a los centros de población.

En la LA vigente de febrero de 1992, se introdujo que “el ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables (segundo párrafo del artículo 2 de la LA), sin embargo, como se ha visto, son dinámicas de caseríos que se formalizan y definición de zonas urbanas que dejaron de estar en manos de las autoridades en materia de asentamientos y equilibrio ecológico ordenar y regular y quedaron en manos de las asambleas ejidales y de la propia decisión de cada ejidatario.

La LGAHOTDU estableció que Artículo 62. El aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales comprendidos dentro de los límites de los Centros de Población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del Asentamiento Humano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de Desarrollo Urbano, en los planes o programas de Desarrollo Urbano aplicables, así como en las Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios.

Existe un mecanismo que permitiría a las autoridades adquirir esa tierra, particularmente en las áreas declaradas reservadas para el crecimiento de un centro de población, que es el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios, establecido tanto en la LGAHOTDU (a. 84) como en la LA (a. 89). En la práctica es un mecanismo poco utilizado por muchas razones. Sobre estos aspectos relacionados con la importancia de la propiedad social regresaremos.

Tampoco se establece un procedimiento para su delimitación. En el Estado de Jalisco, por poner un ejemplo, es atribución de los Municipios, fijar o modificar los límites de los centros de población, cuando sólo comprendan áreas de su territorio, y cuando sea a partir de la elaboración de un Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población, el polígono deberá ser aprobado por los integrantes del Ayuntamiento.²⁶⁵

SOBRE AUTORIDADES INTERMEDIAS²⁶⁶

Como se sabe, existe una restricción contenida en el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), para que exista “*autoridad intermedia alguna entre el gobierno municipal y el gobierno del Estado*”, que en muchos casos ha significado una “muralla” de los municipios para evitar la coordinación y la cooperación con otros ámbitos de gobierno, la expresión dice a la letra:

Artículo 115. ...

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

Desde esta base estaría establecida una limitante, o al menos así se ha asumido históricamente, para proceder en la formalización de gobiernos *inter o supra-gubernamentales*, que podrían responder de mejor manera a la complejidad de gobernar zonas o regiones en donde confluyen problemas y oportunidades que trascienden los límites de los municipios que se encuentran localizados en éstas. Así, y estando de acuerdo con lo expresado por Luis Aguilar, parece que “*estamos estancados y hasta enredados en la cuestión conceptual y práctica acerca de las atribuciones y facultades del gobierno*

265 CUEJ, artículo 10, fracción VII y artículo 119

266 Para el desarrollo de esta sección nos apoyamos esencialmente en el texto de GONZÁLEZ HERRERA, Gerardo, “Ensayos de Gestión metropolitana en Jalisco, la Coordinación metropolitana en el occidente del país: *¿Es momento de la reforma constitucional para posibilitar niveles de autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado? Aprendizajes y retos desde Jalisco*”, presentado para el Concurso realizado por la Comisión de Gestión Metropolitana, de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco. Mayo de 2019. Consultado en <https://www.congreso.jalisco.gob.mx/?q=boletines/coordinaci-n-metropolitana-uno-de-los-grandes-retos-de-las-autoridades-de-jalisco>

metropolitano, su estructura y proceso directivo, su capacidad financiera, su funcionalidad operativa, y no hemos podido aún consensuar la respuesta apropiada”²⁶⁷

El énfasis que se pone en este trabajo refiere principalmente a las zonas metropolitanas de México, pero también se presentan limitaciones en contextos más generales para promover el asociativismo municipal en regiones no metropolitanas, y que ha impedido modalidades de autoridades que sí se contemplan en otros sistemas jurídicos en el mundo.

Por eso conviene problematizar la concepción que se tiene tradicionalmente sobre esa “restricción” y tratar de desmontar esa creencia a que municipio libre es equivalente a municipio no cooperativo y que algunas de las atribuciones se ejercen de manera exclusiva, no obstante que están ligadas a un marco de concurrencia.

La problematización y combate de la limitación histórica que ha conllevado el concepto de “autoridad intermedia”, permitiría hacer un reconocimiento explícito a las autoridades metropolitanas, como casos de espacios de gobernación para las diversas metrópolis en México, reconociendo su existencia, formalizándolas y fortaleciéndolas, tanto en su dirección estratégica, como en la gestión de funciones y servicios públicos metropolitanos y en la creación de normas, reglamentos e instrumentos administrativos con enfoque metropolitano.

La expresión contenida en la fracción I “*se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado*” nos permite aplicar el argumento de la disociación para introducir una distinción entre, al menos, tres subclases diferentes de decisiones:

1. Se trata de actos del gobierno municipal ejercidos directamente y exclusivamente por el Ayuntamiento y que implicaría la relación directa con el Gobierno del Estado.

De acuerdo con la Tesis: P./J. 11/2000. CC 4/98, ello involucra a los tres poderes, por lo que significa la relación directa y exclusiva del Ayuntamiento con el ejecutivo estatal, el legislativo y el judicial;

267 AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobernanza Metropolitana. Texto inédito, op cit.* p. 2-3

2. Por otro lado, tendríamos los actos del gobierno municipal ejercidos por el presidente y por la administración municipal conformado por todas las dependencias y entidades municipales, en relación directa con los tres poderes estatales. De acuerdo con la fracción éstos se podrían realizar únicamente con acuerdo específico del Ayuntamiento, lo cual no sucede y sería impensable que a cada iniciativa de interacción requiriera de la aprobación de este órgano de gobierno; y
3. Los actos y los organismos derivados en los que el gobierno municipal habría convenido algún tipo de asociación y en los que podría se han creado organismo “intermedio”, como es la referencia al penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 115 y de la fracción VII del artículo 116 constitucionales²⁶⁸, suponen el acuerdo previo del Ayuntamiento (con la aprobación de las respectivas legislaturas, en el caso de asociaciones interestatales). En este caso, lo preceptuado en la fracción I se constituye en una excepción a esa regla.

Por lo que la aplicación literal de esta expresión contemplaría únicamente la subclase 1 como la única con la suficiencia de derivar de una actuación directa y exclusiva del Ayuntamiento, mientras que las otras dos subclases carecerían de esa autorización o serían excepciones a esa regla.

Lo anterior nos llevaría a suponer que todas las actuaciones del presidente municipal, de la administración municipal o de los organismos resultantes de su posibilidad de asociación intermunicipal, requerirían de autorizaciones del Ayuntamiento. Evidentemente eso no es así, quien más protagonismo tiene en la actuación municipal es el presidente y sería impensable su actuación únicamente bajo el ejercicio exclusivo del

268 El texto de la fracción III del artículo 115 es el siguiente: “Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través **del organismo correspondiente**, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.” (El resaltado es nuestro)

Ayuntamiento, o que la amplia existencia de los organismos intermunicipales no tendrían fundamento para su actuación como autoridades intermedias. A lo largo del país éstos tienen un amplio reconocimiento jurídico y práctico.²⁶⁹

En refuerzo de lo anterior podemos decir que las posibilidades de asociaciones derivadas del texto contenido en penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 115 y de la fracción VII del artículo 116 constitucionales son una base sólida para continuar con la estructuración de organismos intermunicipales y supramunicipales, en los que participen también los otros dos ámbitos de gobierno, especialmente en zonas metropolitanas, en donde se han venido constituyendo diferentes tipos de asociaciones intermunicipales e intergubernamentales para *“la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan”*

Continuando con la problematización conviene abordar el asunto de la *autoridad intermedia* también a través de la interpretación contenida en la Tesis de la SCJN 192326. P./J. 10/2000²⁷⁰. De acuerdo con esta *“El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición (...) obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos”*.

Introduciendo la propia Corte los supuestos que en la actualidad pudiera tomar esa figura y que son los siguientes: “ a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace

269 Conviene destacar que, en Jalisco, entre otras evidencias de la autoridad de estos organismos que, en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, se reconoce a los organismos públicos descentralizados municipales o intermunicipales que operan y administran los servicios de agua potable y alcantarillado como autoridades fiscales en los municipios del Estado (ver Ley de Hacienda, artículo 20, fracción VI)

270 La referencia específica es a la Tesis número 192326. P./J. 10/2000. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XI, febrero de 2000, Pág. 509.

entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno”.²⁷¹

Diversas tesis han reiterado para diferentes situaciones las condiciones en las que las estructuras para coordinación de los gobiernos estatales y municipales, no han sido consideradas por la SCJN como autoridades intermedias²⁷². Únicamente encontramos un caso en el que “órgano se erige en una autoridad intermedia de las prohibidas por el citado precepto constitucional, ya que, siendo ajeno a la estructura del Municipio, decide una parte del destino de los recursos que forman parte de la hacienda pública municipal” (Tesis: P./J. 13/2005)

En la experiencia metropolitana, al menos en Jalisco, las figuras de coordinación incluyen tanto al gobierno estatal como a los municipales del área correspondiente, más aún también incorporan representantes del nivel federal. También los Convenios de coordinación metropolitana, a los que refiere el artículo 18 de la LCMEJ, así como el Estatuto orgánico, establece que las partes son cada uno de los municipios incluidos en la declaratoria de área y el Gobierno del Estado, representado por el titular del Poder Ejecutivo y son el resultado de la aprobación de los propios ayuntamientos. Aún en la conformación de algunas de las instancias de coordinación y consultivas se incluyen a personal del propio municipio. En el mismo sentido en la operatividad del Fondo Metropolitano Federal, se prioriza la participación de los tres niveles de gobierno.

Un caso diferente es el de las regiones del Estado de Jalisco y de los esquemas de asociatividad intermunicipal. Es el caso de las JIMA's (Junta Intermunicipal de Medio Ambiente) que brindan apoyo técnico a los municipios para la elaboración, gestión e implementación de los proyectos y programas de medio ambiente²⁷³, también los SIMAR's (Sistema Intermunicipal para el Manejo de Residuos) que son Sistemas Intermunicipales de Manejo de Residuos, son OPD y fueron diseñados como modelos intermunicipales que operan el servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de

271 Ídem.

272 En el Anexo 8. se presenta una síntesis de diversas Tesis de la SCJN Sobre Autoridad Intermedia.

273 Ver *supra*. p. 89

residuos de los municipios que los conforman, acompañados de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial del Estado de Jalisco, en la gestión de sus recursos federales, para lograr el desarrollo integral del territorio de su competencia.²⁷⁴

También recientemente fue aprobada la Ley de Asociaciones Intermunicipales del Estado de Jalisco²⁷⁵. La institucionalización de ambos fenómenos se ha venido formalizando y los casos que se pueden documentar son ejemplo de cooperación y creación de instancias de nivel regional para facilitar la cooperación y la concurrencia con otros niveles de gobierno. Sin embargo, aún no se ha abordado la posibilidad de alguna forma de gobierno supramunicipal.

De tal manera que nos aproximamos a la posibilidad que se daría en la conformación de algún tipo de autoridad que pasaría a constituir gobierno supramunicipal metropolitano. Esto, creemos que ya sucede en diferentes estructuras orgánicas en varias partes del país que cumplen esta función y los criterios de la SCJN, sin que hasta ahora se hubieran declarado contrarias a la Constitución. De lo que se trataría es darles el soporte constitucional y en leyes reglamentarias que refuercen su cometido.

La posibilidad habría de establecerse también para cuando se plantea una figura como el Parlamento metropolitano, sobre el que más adelante abordaremos los razonamientos que lo justificaría, ya que la disposición constitucional es genérica y comprende tanto al Poder Ejecutivo como a los otros Poderes Estatales.²⁷⁶

De acuerdo a los supuestos de la SCJN, las estructuras metropolitanas tendrían que cumplir al menos las siguientes tres condiciones:

- a) No instituirse como una autoridad distinta o ajena a los gobiernos estatal y de los municipios correspondientes. Hay que tomar en cuenta que en el caso de las instancias

274 Tomado de SEMADET, <https://semadet.jalisco.gob.mx/gobernanza-ambiental/juntas-intermunicipales/visualizador-geografico-con-informacion-de-jima>, consultado el 26 de agosto de 2022

275 Ley publicada en la Sección X del Número 29 del Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el sábado 30 de octubre de 2021

276 Cfr. Tesis número 192325. P./J. 11/2000. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XI, febrero de 2000, Pág. 510.

de coordinación metropolitanas ya convocan a ambos niveles de gobierno, en ocasiones también al nivel federal;

- b) Que dicha autoridad, no lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y
- c) No instituirse como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno.

La referencia ha sido a estas estructuras como “gobiernos 2.5”²⁷⁷ para tratar de dejar un poco de lado la discusión sobre un eventual cuarto nivel de gobierno. Estas autoridades abrirían posibilidades diversas y flexibles.

A partir de estas condiciones quedaría abierta la interrogante sobre la arquitectura institucional que podría tomar una autoridad como las metropolitanas. Más adelante analizaremos lo que algunas iniciativas de reforma constitucional han planteado en diferentes épocas.

Aquí conviene ampliar algunas de las líneas de lo que una ley general de coordinación metropolitana y leyes estatales podrían considerar para su diseño. Primeramente, que serían esquemas diferentes para las tres tipologías básicas. Para las zonas fronterizas, se estarían involucrando además de las autoridades ejecutivas de dos o más países (ejecutivos),²⁷⁸ al Congreso de la Unión, acorde con los tratados, acuerdos y convenios internacionales en la

277 Las denominamos así por ser la media de la sumatoria entre el segundo y tercer orden de gobierno. Lo anterior es una forma de darle otro contenido a la renuencia que ha existido para discutir un nivel de gobierno regional. En un texto a propósito de la posible reforma constitucional para posibilitar niveles de autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado, Gerardo González, ha planteado “*Estamos convencidos que México está preparado y la realidad lo exige para explorar un cuarto nivel de gobierno, el que habría de resultar de autoridades metropolitanas, legítimas en el sentido de resultado de procesos de elección directa, con los recursos, personal y la delimitación en su actuación acorde con la diferente realidad y las materias a las que atiendan.*”. Cfr. GONZÁLEZ HERRERA, Gerardo, “*¿Es momento de la reforma constitucional para posibilitar niveles de autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado? Aprendizajes desde Jalisco*”, texto inédito, op cit, p. 18

278 El caso hipotético es la confluencia entre México, Guatemala y Belice.

materia; en el caso de las zonas interestatales²⁷⁹, a los ejecutivos de los tres órdenes de gobierno y a los respectivos legislativos; mientras que, en el caso de las intraestatales, a los ejecutivos estatales y municipales, así como a sus respectivos congresos y, dependiendo de las reglas locales involucrando también al gobierno federal.

No obstante, es importante considerar un nuevo esquema para la actividad legislativa metropolitana y que podría diferenciarse de la labor general de los congresos estatales. Nos referimos al debate sobre los parlamentos metropolitanos, o figuras similares plateadas por otros autores.

Como se verá a continuación algunas de las iniciativas de reforma constitucional han planteado iniciativas similares y algunos autores también las han señalado, aunque pareciera que han sido planteamientos más generales y que se requeriría de una mayor integralidad en la reforma. Más adelante se presentará una iniciativa de reforma que pretende recuperar algunas de las que se describen a continuación y que ha procurado ponerlas al día de algunos debates de los últimos años.

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

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

I. Una comisión de ordenamiento metropolitano o de Conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales de la zona de que se trate (...)

CAPÍTULO IV. HACIA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE EL FENÓMENO METROPOLITANO

RECUPERANDO INICIATIVAS EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN

Con la finalidad de establecer un análisis comprensivo de las posibilidades de reforma a la Constitución y otras iniciativas relacionadas referentes al fenómeno metropolitano, su reconocimiento, jurisdicción y mecanismos de implementación y coordinación, se realizó una sistematización de las iniciativas constitucionales presentadas ante el Congreso de la Unión²⁸⁰ de noviembre de 2002 a la más reciente, septiembre de 2019. Sobre ellas se hace observaciones y comentarios, respecto de la relevancia y el espíritu de la modificación propuesta para posteriormente hacer una propuesta alterna, que en varios de los casos retoma alguna de las propuestas realizadas por las iniciativas.²⁸¹ También se analizan iniciativas relacionadas con leyes de coordinación metropolitana, aunque este trabajo no se propone avanzar mucho más en su análisis y, en su caso, complementación.

Iniciativas de reforma constitucional

En la página del Congreso²⁸² se identificaron un total de 31 iniciativas cuyo objetivo central ha sido plantear modificaciones constitucionales en el ámbito de lo metropolitano, considerando el periodo del 26 de noviembre de 2002 al 17 de febrero de 2022. En éstas se han propuesto modificar 12 artículos. De éstos, el 115 es el que mayores veces se ha propuesto con 25, a continuación, el 73 con 14, el 122 8 veces y el 116 con 8. Con menos frecuencia los artículos 26 y 27 con 6 cada uno, el 4 con 3, y el 25 con 2; por último, aparece con una propuesta los artículos 40, 41, 43 y 117, como se sintetiza a continuación:

280 En el texto de Daniel Pérez Torres se hace un recuento de algunas de las que correspondieron al periodo 2002-2011, *cfr.* PÉREZ TORRES, Daniel Enrique, *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración Urbana, Gobierno y Gobernanza*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2013, p. 269-271. La recopilación que se ha hecho en este trabajo está compilada en el Anexo 10 y corresponde al periodo 2002-2022. Las más recientes aún están en dictaminación en las Comisiones respectivas del Congreso de la Unión y tienen opiniones de algunas otras Comisiones.

281 Es interesante la propuesta de Germán Cisneros para incorporar un Apartado “B” al artículo 115 constitucional para regular las zonas metropolitanas (Ver CISNEROS FARÍAS, Germán, *Federalismo: Distribución Territorial del Poder. Pueblos Indígenas, municipios y Zonas Metropolitanas*, México, Editorial Porrúa, Facultad de Derecho y Criminología, 2017, p. 161) Sin embargo la propuesta no está desarrollada.

282 Gaceta Parlamentaria. http://gaceta.diputados.gob.mx/gp_iniciativas.html

Tabla 10: Artículos con iniciativas de reforma analizados.

Artículo de la CPEUM	Frecuencia	Porcentaje de modificaciones
115	25	33
73	14	18
122	8	11
116	8	11
26	6	8
27	6	8
4	3	4
25	2	3
40	1	1
41	1	1
43	1	1
117	1	1

Fuente: elaboración propia

De las iniciativas la que más artículos propone modificar son 8 y corresponde a la presentada el 15 de diciembre de 2010 por Diputados y Senadores de diversas fracciones parlamentarias. Adicionalmente hay que destacar que en este proceso se alcanzó un gran consenso y la aprobación de la Cámara de Diputados para el envío a la Cámara de Senadores de la Minuta correspondiente²⁸³. La mitad de iniciativas únicamente proponen la modificación a un único artículo.

Se procedió al análisis de cada una de las iniciativas y de las propuestas más relevantes, ya que existen algunos artículos que por la antigüedad de la iniciativa han dejado de tener sentido práctico o ya sucedieron, como es el caso de los artículos 40, 41 y 43, cuyo abordaje en las iniciativas que los tratan pretendía solamente la incorporación de las Alcaldías de la Ciudad de México, toda vez que fueron realizadas posteriormente a la Constitución de la Ciudad de México y el cambio administrativo que significó su transición desde el Distrito Federal. Bajo la misma premisa, no se incluye el análisis del artículo 122 al tratarse de propuestas anteriores a la Reforma 227, del 29 de enero del 2016 y que por lo tanto dejaron obsoletas las iniciativas. A continuación, se realiza un análisis comprensivo de las propuestas por artículo.

283 Ver el vínculo siguiente: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/2/2011-04-28-1/assets/documentos/MIN_DESAROLLOMETROPOLITANO.pdf. Esta Minuta se consideró atendida con la posterior aprobación de la LGAHOTDU, sin embargo, este trabajo considera que lo metropolitano no queda totalmente contenido en las materias territoriales y de desarrollo urbano, por lo que se sostiene la necesidad de regresar a la reforma constitucional metropolitana y a la aprobación de una Ley General en materia de coordinación y desarrollo metropolitano. A una propuesta en esa dirección se regresará más adelante.

○ *Modificaciones al artículo 4º*

Existen tres iniciativas que ha realizado propuestas de modificación al contenido del párrafo sexto del artículo 4 Constitucional, que comprenden un intento de incluir conceptos que con frecuencia han estado presentes en el ambiente académico y gubernamental en los últimos años: sustentabilidad, accesibilidad, vivienda adecuada, y con mayor relación al tema que nos concierne, una distinción entre zonas de vocación urbana, rurales y metropolitanas.

No obstante, se considera que, a partir del espíritu del artículo en su totalidad, no resultan cambios esenciales y necesarios en el objetivo de establecer un planteamiento jurídico para las zonas metropolitanas en la Constitución, por lo que no se considerarían en la propuesta a incorporar.

Tabla 11: Artículo 4 con iniciativas de reforma analizados

Art.	Fracción modificar	Presentación de iniciativa	Partido	Sentido de la iniciativa:
4	Párr. 6to	15/12/2010	Varios Sen y Dip.	Las dos primeras iniciativas proponen la modificación al sexto párrafo. En la primera se incorporan diversos conceptos como la sustentabilidad, una vivienda adecuada y accesible, mientras que en la segunda se genera una distinción entre zona rural, urbana e introduce el término metrópoli. Resulta, a nuestro juicio, diferenciar entre los medios rural, urbano y metrópoli, dado que este último comprende a ambos. La iniciativa del 2020 adiciona un nuevo párrafo relacionado a sistemas de planeación, especificando la tutoría del Estado para la planeación estratégica de zonas metropolitanas. En general no parece esencial esta modificación.
		12/10/2017	MC	
		08/12/2020	MORENA	

Fuente: elaboración propia

○ *Modificaciones al artículo 25*

Se presentan dos iniciativas que tratan modificaciones al párrafo tercero del artículo 25, el cual sienta las bases para la concurrencia de sectores público, privado y social. Las modificaciones propuestas se realizaron bajo la premisa de incorporar conceptos, entre los cuales se retoma la idea de la regionalización del desarrollo, y en la última de las iniciativas (siendo del 2017) se presenta el caso específico de las metrópolis, para la que se establece la concurrencia entre los municipios y entidades federativas que la conforman. Se considera

pertinente su incorporación a una propuesta que las integre de forma más general, enunciativa y que genere un refuerzo en la jurisdicción de las zonas metropolitanas.

Tabla 12: Artículo 25 con iniciativas de reforma analizadas

Art.	Fracción a modificar	Presentación de iniciativa	Partido	Sentido de la iniciativa:
25	Párr. 3ro	15/12/2010	Varios Sen y Dip	Las dos iniciativas proponen la modificación al tercer párrafo. En la primera se incorpora el concepto de “Desarrollo equilibrado y sustentable de las regiones que conforman el país”; mientras que en la segunda se introduce el “Principio de sustentabilidad”, e introduce la idea de coordinación entre municipios y estados en el caso de metrópolis. En general parece importante hacer estas modificaciones, como principios más generales, pero de mucha relevancia para una mejor conceptualización del desarrollo.
		12/10/2017	MC	

Fuente: elaboración propia

○ *Modificaciones al artículo 26*

Seis iniciativas presentaron propuestas a los primeros párrafos del artículo 26. Entre éstas, se consideró el planteamiento de diversos términos a nivel conceptual, dado que el espíritu del artículo se basa en la organización del sistema de planeación, a través de medios democráticos y mecanismos de participación, capaces de recolectar las aspiraciones sociales.

En tal medida, las primeras propuestas pasan por integrar ideas como la separación de ámbitos (lo rural, lo regional, lo metropolitano), mientras que las más recientes consideraron la capacidad de generar una visión de largo plazo, la participación de diversos sectores y los tres órdenes de gobierno, y nuevamente, la idea de la existencia de un orden metropolitano. Con la finalidad de dar soporte a los procesos de planificación para las zonas metropolitanas, se considera que se trata de un grupo de iniciativas relevantes para nuestra propuesta.

No obstante, aquí es importante recuperar la diferenciación que se ha hecho entre la planeación del desarrollo, como una orientación estratégica, que involucra a todos los actores del desarrollo, incluyendo al gobierno, pero sin que este sea, de acuerdo a la concepción más amplia, el único actor del desarrollo. Por lo que no se trata de un plan de gobierno. Pero lo anterior, diferenciado de los conceptos de planeación urbana y ordenamiento territorial y ecológico, que definen normas, sujetas a consulta, pero no a la actuación libre y a discreción de los actores de desarrollo.

Tabla 13: Artículo 26 con iniciativas de reforma analizadas

Art.	Fracción a modificar	Presentación de iniciativa	Partido	Sentido de la iniciativa:
26	Párr. 1ro	06/12/2005	PRD	Las cuatro primeras iniciativas proponen las modificaciones al primer y segundo párrafos. En las dos primeras se introduce el concepto metropolitano y de zonas metropolitanas para introducirse al sistema de planeación. En la tercera se incorpora el concepto de “Desarrollo sustentable”. En la cuarta se introduce la concurrencia de los tres niveles de gobierno y con los sectores sociales. Las dos iniciativas más recientes añaden un párrafo quinto al apartado A del artículo, en el que se incluyen conceptos como planeación ambiental, regional, metropolitana y urbana como marco de referencia del sistema nacional de planeación democrática. En general parece importante hacer estas modificaciones, como elementos para la planificación del desarrollo metropolitano.
	Párr. 1ro y 2do	21/01/2009	PAN	
	Párr. 2do	15/12/2010	Varios Sen y Dip	
		12/10/2017	MC	
	Adicionan Párr. 5to	22/04/2021	MC	
17/02/2022		PRI		

Fuente: elaboración propia

○ *Modificaciones al artículo 27*

Como se sabe, se trata de un artículo que define conceptual y programáticamente mucho del sentido de nuestra nación, especialmente el tercer párrafo, cuya importancia da sustento a la ordenación del territorio nacional, en sus distintos niveles y aspectos. De hecho, hay que referirlo a la sección en la que se ha hecho el recuento de las leyes que se encuentran fundamentadas en este artículo y que son reglamentarias del mismo.

Es por lo tanto un artículo de la mayor relevancia para cualquier iniciativa de modificación relacionada al tratamiento del territorio y la planeación del mismo. Ante tal panorama, sorprende encontrar que solamente seis iniciativas han realizado propuestas al mismo, resultando además que las dos primeras datan del 2010, y las más recientes del año 2021.

En general, las redacciones de estos documentos plantean la incorporación de conceptos como zonas metropolitanas, ordenamiento del territorio sustentable, la consolidación de las regiones y de zonas metropolitanas. De lo anterior se reconoce la relevancia y se recupera elementos para proponer modificaciones al artículo, pero con un sentido de propiciar los procesos de planeación del desarrollo en las zonas metropolitanas.

Tabla 14: Artículo 27 con iniciativas de reforma analizadas

Art	Fracción a modificar	Presentación de iniciativa	Partido	Sentido de la iniciativa:

27	Párr. 3ro	13/12/2010	PVEM	Las seis iniciativas proponen las modificaciones al tercer párrafo. En la primera se introduce el término de zonas metropolitanas. En la segunda los conceptos de “ordenamiento del territorio sustentable, consolidación de regiones y zonas metropolitanas”. En la tercera se incluye la constitución de zonas metropolitanas. En la cuarta se introduce el principio de sustentabilidad y casos metropolitanos. En la quinta se propone un Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y la sexta y más reciente refiere a normar las plusvalías bajo un sentido de función social, añadiendo además dos párrafos, en el que señala a la Nación como promotor de la infraestructura, y el ordenamiento territorial como vínculo del desarrollo con la prevención de contingencias ambientales. En general parece importante hacer estas modificaciones, como elementos para la planificación del desarrollo metropolitano.
		15/12/2010	Varios Sen y Dip	
		14/11/2017	PVEM	
		12/10/2017	MC	
		08/12/2020	MORENA	
		22/04/2021	MC	

Fuente: elaboración propia

- *Modificaciones al artículo 73²⁸⁴*

De las 14 iniciativas que han propuesto alguna modificación al artículo 73, se concentran ocho en la fracción XXIX-C y dos en la XXIX-D. Entre las referentes al XXIX-C, se realiza la incorporación de conceptos como desarrollo urbano, ordenamiento del territorio, sistemas, desarrollo y zonas de carácter metropolitano, mientras que en el XXIX-D se concentran en la capacidad de expedir leyes “que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios”. El enunciado original ya comprende la “planeación nacional”, por lo que tiene interés la visualización de la concurrencia entre los tres niveles de gobierno para respaldar la propuesta metropolitana.

Cabe señalar que, entre las iniciativas presentadas, la del 29 de mayo de 2019 realiza una propuesta sobre la fracción XXI, y cuyo contenido en la Constitución hace referencia a

284 Resulta muy extraña la forma en la está estructurado el artículo 73, en particular la lógica para incorporar apartados posteriores a la fracción XXIX, que establece contribuciones, y que después de ésta se incorporan diversas materias, con una extensa lista que comprende un sufijo caracterizado por todas las letras del abecedario (XXIX-A y hasta XXIX-Z), y que genera una combinación de niveles, ya que en ocasiones sienta atribución para expedir la ley general, las leyes generales, la ley única, etc.

Así mismo, debemos señalar que antes y después de la dicha fracción incluye otras tantas que facultan expedir legislación en otras materias, para concluir con la fracción XXXI, que cierra con “...expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”. No obstante que no es lo esencial de esta tesis hemos incluido en el Anexo 11 un esquema de agrupación que podría derivar en una nueva estructura para este artículo.

diversas disposiciones en materia penal, a pesar que la idea contenida en la propuesta establece la capacidad del Legislativo para expedir leyes generales para la gestión de Zonas Metropolitanas, por lo que se puede intuir que la propuesta presenta un error en la ubicación del enunciado. De igual manera, la iniciativa del 5 de noviembre de 2009 se encuentra fuera de lugar, en la fracción XV que fue derogada mediante DOF 26-03-2019, y que anteriormente establecía la facultad para reglamentar la organización, armamento y disciplina de la Guardia Nacional.

Las iniciativas del 29 de mayo del 2019 revisten interés en el tratamiento que hacen de la fracción XXI, inciso d), ya que establece la capacidad de expedir leyes generales a fin de sentar las atribuciones de cada orden de gobierno en las acciones de planeación y gestión de las zonas metropolitanas. No así el caso de la última iniciativa presentada, del 18 de septiembre del mismo año, toda vez que concierne a la regulación de participación fiscal de haciendas públicas de los municipios y alcaldías de la Ciudad de México.

Dos iniciativas proponen que el Congreso sea quien declare las zonas, una directamente y la otra, considerando “previa consulta al INEGI, CONAPO y SEDESOL”. No parece que sea un mecanismo eficaz involucrar al órgano legislativo en una tarea más técnica. De nuestra parte, como se ha señalado en diferentes secciones consideramos que la delimitación tiene una finalidad estadística e indicativa, pero no creemos que deba ser un mecanismo definitorio de otras tantas políticas. Para nosotros lo claramente relevante sería que el Congreso emita reglas generales, contenidas en una ley general en materia de coordinación metropolitana y eventualmente que combine asociatividad intergubernamental en otras regiones del país.

Tabla 15: Artículo 73 con iniciativas de reforma analizadas

Art.	Fracción a modificar	Presentación de iniciativa	Proponente	Sentido de la iniciativa:
73	XXIX-C	26/11/2002	PAN	En adición a la materia de asentamientos humanos, once de las catorce iniciativas proponen la incorporación de la emisión de leyes en materia metropolitana. La primera lo identifica como sistemas metropolitanos, e incorpora además las materias de Desarrollo Urbano, Ordenamiento del Territorio. Tres proponen el concepto de desarrollo
		22/11/2007	PAN	
		13/12/2010	PVEM	
		24/03/2011	PAN	
		14/11/2017	PVEM	
		21/05/2018	PAN	
		08/12/2020	MORENA	
		22/04/2021	MC	

		17/02/2022	PRI	metropolitano, y una incorpora adicionalmente “Derecho a la Ciudad y Vivienda” ²⁸⁵ . Dos más proponen que el Congreso sea quien declare las zonas, una considera “previa consulta al INEGI, CONAPO y SEDESOL”. Dos definen la materia como Gestión metropolitana (la del 21 de mayo de 2018 y la del 29 de mayo de 2019) aunque esta última propone la adición en la fracción XXI, que se refiere a la materia penal, delitos, entre otros, por lo que se encuentra fuera de lugar. La iniciativa del 18 de septiembre de 2019 propone recorrer la fracción XXXI a XXXII, añadiendo la XXXI a fin de que el Congreso expida leyes para la regulación de la participación fiscal de las haciendas públicas de los municipios. Las tres iniciativas más recientes establecen la posibilidad del Congreso de expedir leyes en materia metropolitana.
XXIX-C XXIX-D		15/12/2010	Varios Sen y Dip	
		12/10/2017	MC	
XV		05/11/2009	PAN	
XXI, d)		29/05/2019	MC	
XXXI XXXII		18/09/2019	Senadores MC	

Fuente: elaboración propia

○ *Modificaciones al artículo 115*

Del universo de iniciativas analizadas, 25 realizaron propuestas de modificaciones al artículo 115, siendo el más recurrente que diputados y senadores han presentado respecto al fenómeno metropolitano en la Constitución.

De las 25 iniciativas, 18 generan modificaciones a la fracción VI, proponiendo diversos conceptos que propicien la coordinación: desde el énfasis a la obligatoriedad (“deberán formar una coordinación...”) al planteamiento de temas motivo de convenios entre Entidades y Municipios (planes de desarrollo económico y social, planes de desarrollo municipales, planeación e investigación, políticas de asentamientos humanos) y la constitución de órganos e instancias de coordinación metropolitana, como es el caso de comisiones, organismos, consejos metropolitanos y diversidad de entidades y figuras jurídicas.

Cabe destacar la importancia de imprimir el carácter obligatorio a la coordinación metropolitana. Esta reflexión ha sido enfatizada por Kunz, I. y González, G en el artículo ¿Es

285 Daniel Pérez Torres propone agregar el derecho a la ciudad en la Constitución, no en el aspecto físico, y más bien reflejado como una cuestión de pertenencia, ciudadanía como derecho colectivo “que permita el acceso a servicios, bienes públicos, vivienda digna”. Ver DONADO, Héctor M., *Los retos y las oportunidades de la gobernanza metropolitana en México*, op. cit.

posible la Gobernación Metropolitana en México?” (2019) y derivado del análisis de lo acontecido con el Área Metropolitana de Guadalajara, existe una obligación de las autoridades municipales y estatales a llevar a cabo la coordinación a un nivel institucional de primer orden, respaldado por lo que la Suprema Corte de Justicia dictaminó en marzo de 2011 derivado de las Controversias Constitucionales impulsadas por Zapopan (74/2008 y 157/2008), y que además, como es de conocimiento general, la propia LGAHOTDU establece el carácter obligatorio de las acciones coordinadas, en su artículo 36, así como los convenios que reiteran dicha condición.

Las modificaciones respectivas a la fracción VI comienzan además con la inclusión del término de “zona metropolitana”, toda vez que el enunciado original, como describimos anteriormente, no lo contempla y solamente hace referencia a la continuidad demográfica entre dos o más centros urbanos “situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas”, destinados a la planeación y regulación en forma conjunta. La mayoría de las iniciativas que plantean cambios a dicha fracción intentan en diferentes maneras incorporar una idea de asociación entre gobiernos más allá de la “manera conjunta y coordinada” que establece actualmente la Constitución.

Ampliamente abordado también es el inciso i) de la fracción III, que ha sido materia de 10 iniciativas, que en la redacción original de la Constitución comprende las funciones y servicios públicos a cargo de los municipios que las legislaturas locales determinen, en base a sus condiciones territoriales y financieras. Al tratarse del último inciso de la fracción, diversas iniciativas han aprovechado para incorporar un componente de obligatoriedad a la coordinación metropolitana (nuevamente, aparece la palabra “deberán”), ya sea a través de la constitución de organismos “producto de su asociación”, la creación de consejos metropolitanos, organismos intermunicipales permanentes, entre otros, terminando con el enunciado original.

No obstante, resulta arbitraria la inserción en dicho inciso, tratándose de la conclusión a un listado que por décadas ha configurado los servicios más distintivos que los ayuntamientos proporcionan. En nuestra opinión, la inserción de la especificidad de los casos metropolitanos debería incorporarse más bien sobre la redacción de la propia fracción, dejando de lado la posible comparación entre un servicio específico (agua, alumbrado,

panteones o rastros) y la condición para su desempeño (si se trata de un municipio o de municipios bajo el régimen metropolitano o conurbado).

Hay un tercer grupo de iniciativas, que tratan la fracción V en su inciso c), más enfocados a la planeación, y que en la redacción original de la Constitución hacen alusión a la participación del municipio en “la formulación de planes de desarrollo regional”. La mayoría de las iniciativas que abordaron dicho inciso introducen el carácter metropolitano, adicional al regional, de los procesos de planeación en los que el municipio puede participar.

Finalmente, existen dos iniciativas que incorporan en la fracción I la excepcionalidad de las entidades metropolitanas como autoridades intermedias entre los ayuntamientos y el gobierno del estado. Este es un aspecto que parece central y que ya se ha abordado en anteriores secciones. En sentido diferente, la iniciativa del 22 de abril del 2021 establece a las comisiones de zonas metropolitanas las competencias y responsabilidades que determine la legislación aplicable.

Tabla 16: Artículo 115 con iniciativas de reforma analizados

Art.	Fracción a modificar	Presentación de iniciativa	Proponente	Sentido de la iniciativa:	
115	VI	31/05/2006	PRI	25 iniciativas de 31 realizaron propuestas de modificaciones al artículo 115, siendo el artículo más abordado en las mismas. De éstas, 18 generan modificaciones a la fracción VI, proponiendo diversos conceptos que propicien la coordinación: desde el énfasis a la obligatoriedad al planteamiento de temáticas a convenir y la constitución de órganos e instancias de coordinación metropolitana, como es el caso de comisiones, organismos, consejos metropolitanos y diversidad de entidades y figuras jurídicas. Las modificaciones respectivas a la fracción VI proponen la inclusión del término de “zona metropolitana”, toda vez que el enunciado original no lo contempla, y solamente hace referencia a la continuidad demográfica entre dos o más centros urbanos. Adicionalmente, se realizan diversas propuestas para el inciso i) de la fracción III, teniendo la premisa de incorporar un componente de obligatoriedad a la coordinación metropolitana. Hay un tercer grupo de iniciativas, que tratan la fracción V en su inciso c), más enfocados a la planeación, y cuyo tratamiento es la introducción del carácter metropolitano, adicional al regional, de los procesos de planeación en los que el municipio puede	
		21/01/2009	PAN		
		16/02/2010	PVEM		
		29/10/2013	PRI		
		21/05/2018	PAN		
	III, i)	i)	14/06/2006		Varios Sen y Dip
			15/12/2010		Varios Sen y Dip
			20/11/2013		PRI
			08/12/2020		MORENA
	I VI		19/09/2006		PAN
			13/12/2010		PVEM
	III, i)	i)	22/11/2007		PAN
			11/12/2008		PRI
			14/11/2017		PVEM
			25/03/2021		MC
	V, c)	c)	06/03/2018		PAN
			12/03/2019		MC
			07/07/2021		MC
V, VI	c)	29/04/2004	PRD		
V, VI	j)	06/12/2005	PRD		
III VI		02/12/2014	PRI		

V, a) y c), VI, a), b) y c)	12/10/2017	MC	participar. Finalmente, existen dos iniciativas que incorporan en la fracción I la excepcionalidad de las entidades metropolitanas como autoridades intermedias entre los ayuntamientos y el gobierno del estado.
V, a), d) y e) VI	04/12/2018	MORENA	
Párr. 1, 2 III, i) IV IX	18/09/2019	MC	
I III, i) V, i) VI	22/04/2021	MC	

Fuente: elaboración propia

○ *Modificaciones al artículo 116*

El artículo 116, en su fracción VII establece la posibilidad de la Federación y los Estados de generar convenios para “la asunción (...) del ejercicio de sus funciones”, puntualizando la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos. El segundo párrafo de la misma fracción sienta además la posibilidad de celebrar convenios entre Estados y Municipios con la misma finalidad. Resulta por tanto un artículo importante en el tratamiento del fenómeno metropolitano, ya que operativamente un objetivo de toda coordinación es mejorar la gestión entre los municipios y los otros órdenes de gobierno que interactúan en una zona metropolitana incluyendo a las autoridades estatales y federales que influyen y participan en la dirección que tomen las obras y los servicios públicos metropolitanos. Por lo anterior, se considera que es uno de los componentes clave en cualquier intento por asegurar el bienestar de las poblaciones que se encuentran comprendidas en zonas metropolitanas.

Ante tal situación, cinco de las ocho iniciativas que han tratado modificaciones al artículo 116 se han concentrado en dicha fracción, para el cual se han procurado sentar la obligatoriedad (“deberán”), añadiendo las más recientes componentes de planeación, inversión y desarrollo de carácter regional y metropolitano.

No parece correcto el planteamiento de la propuesta del 31 de mayo de 2006, en lo que refiere a técnica legislativa, ya que pretende modificar la fracción incorporando dos incisos (a y b) pero sin establecer un enunciado propio para la fracción, lo que resta sentido a la partición del mismo en incisos.

Las dos iniciativas más antiguas que refieren modificaciones al artículo 116 por su parte, refieren cambios en un sentido diferente: la primera propone a la fracción VIII, en la

que se sientan bases para la constitución propiamente de una zona metropolitana, de acuerdo a los criterios de “las autoridades encargadas de la geografía y estadística del país”. Lo anterior resulta delicado, toda vez que existen, al momento de nuestro análisis, tres dependencias que generan los criterios para la delimitación de las zonas metropolitanas (SEDATU, CONAPO e INEGI) en un documento de carácter técnico (Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015²⁸⁶), originalmente publicado en 2000 y actualizado en 2005, 2010 y 2015, pero que no se constituye como un documento de carácter jurídico.

Finalmente, resulta interesante la iniciativa del 18 de enero de 2006, que propone la creación de una Legislatura Metropolitana, a conformarse con un representante ya electo por cada 350 mil habitantes. Se trata de un antecedente singular de gobierno legislativo intermedio.

Tabla 17: Artículo 116 con iniciativas de reforma analizadas

Art.	Fracción a modificar	Presentación de iniciativa	Partido	Sentido de la iniciativa:
116	VIII	06/12/2005	PRD	Se analizaron ocho iniciativas que realizaron cambios al artículo 116, de los cuales seis tratan directamente sobre la fracción VII, los cuales incluyen el desarrollo urbano como materia de coordinación entre estados y municipios, a solicitud de los mismos. La iniciativa del 31 de mayo del 2006 generó dos incisos especificando la capacidad de coordinación en materia de financiamiento y regulación de los proyectos metropolitanos. Adicionalmente las iniciativas del 15 de diciembre de 2010 y del 12 de octubre de 2017 además introducen el desarrollo a nivel regional y de zonas metropolitanas entre dichas materias. La iniciativa del 6 de diciembre del 2005 parece ser errónea en su planteamiento, ya que se propone reformar la fracción VIII cuando su materia es más bien vinculada a la de la fracción VII, al tratar de instalar la figura de Juntas de Coordinación Metropolitanas a constituirse por gobernadores y presidentes municipales. La iniciativa del 18 de enero de 2006 establece la integración de una Legislatura Metropolitana, a conformarse de diputados ya electos por cada 350 mil habitantes, con una duración de 3 años y
	II, adiciona 2 párrafos	18/01/2006	PRD	
	VII	31/05/2006	PRI	
		19/09/2006	PAN	
		13/12/2010	PVEM	
		15/12/2010	Varios Sen y Dip	
		12/10/2017	MC	

286 Ver SEDATU, CONAPO, INEGI, “Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015” *op cit.*

		08/12/2020	MORENA	contando con facultades para la aprobación de presupuestos derivados de los convenios de coordinación. Finalmente, la iniciativa más reciente adiciona un párrafo tercero a la fracción VII, en la que establece la posibilidad de la federación y los estados de convenir mecanismos de planeación para coordinar acciones de desarrollo sustentable y planeación.
--	--	------------	--------	--

Fuente: elaboración propia

○ *Modificaciones al artículo 117*

Se trata de un artículo cuya premisa es la prohibición de diversas acciones a las entidades federativas. La única iniciativa que trata dicho artículo data del 18 de septiembre de 2019. El enunciado original de la fracción I menciona que “*Los Estados no pueden, en ningún caso: I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras*”. Por su parte, la iniciativa pretende la exención de casos como instrumentos, convenios y acuerdos entre entidades federativas y, además, con organismos de carácter extranjero, bajo fines “*comerciales, de desarrollo económico, social, científico, tecnológico, territorial, urbano y ambiental*”, y finaliza estableciendo que no podrán rebasar sus propias atribuciones o bien, que ello signifique una transgresión a las facultades exclusivas de la Federación. La propuesta reviste de importancia para las modificaciones a proponer, ya que aclara un punto que puede resultar contradictorio dentro de la misma Constitución.

Tabla 18: Artículo 117 con iniciativas de reforma analizados

Art.	Fracción a modificar	Presentación de iniciativa	Partido	Sentido de la iniciativa:
117	I	18/09/2019	Senador de MC	La iniciativa pretende excluir de la prohibición que el 117 impone a los Estados la capacidad de celebrar convenios o acuerdos, especialmente de cooperación o colaboración con entidades y organismos del extranjero con fines de desarrollo económico, social y ambiental, siempre que no rebasen las atribuciones propias de los Estados. Tiene relevancia en lo que respecta a la posibilidad de implementar colaboración para las zonas metropolitanas o conurbaciones fronterizas.

Fuente: elaboración propia

Leyes generales sobre desarrollo y coordinación metropolitana y otras

Pocas iniciativas se han discutido en el Congreso de la Unión referente al establecimiento de una Ley General en materia metropolitana. Existe un antecedente presentado ante la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, pero esta fue “archivada”. Recientemente se

encuentra en discusión una Ley específica para el Valle de México. Ambas referencias se desarrollan en la siguiente sección.

○ *Ley General de Desarrollo Metropolitano*

La Iniciativa que propuso la expedición de una Ley General de Desarrollo Metropolitano, fue suscrita por los diputados José Clemente Castañeda Hoeflich y Salvador Zamora Zamora²⁸⁷, y se señala como reglamentaria del 73 Constitucional, en sus fracciones XXIX-C, XXIX-D y XXIX-G, así como de la fracción VI del 115 y el 134 de la CPEUM.

En su objeto se planteó definir los requisitos para una Zona Metropolitana, así como la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno y sus bases de planeación, programación, presupuesto, ejercicio y rendición de cuentas y la organización de las instancias de coordinación metropolitanas.

Introduce definiciones más familiares en el contexto Jalisciense, como Área metropolitana como “el centro de población, geográficamente delimitado, asentado en el territorio de dos o más municipios, con una población de cuando menos cincuenta mil habitantes, declarado oficialmente con ese carácter por decreto del Congreso de cualquier Entidad Federativa”. Así mismo, define la Región metropolitana como “la delimitación geográfica integrada por un área metropolitana y uno o más centros de población, geográficamente cercanos, con tendencias de crecimiento que los acerquen y relaciones socioeconómicas con aquella, declarada oficialmente con ese carácter por decreto del Congreso de cualquier Entidad Federativa”.

Adicionalmente, en su artículo 7 añade que se considera Zona Metropolitana los municipios con una ciudad más de un millón de habitantes, o los municipios con ciudades mayores a 250 mil habitantes en procesos de conurbación con Estados Unidos de América. Lo anterior mantiene estrecha vinculación con los criterios del grupo Interinstitucional SEDESOL (y ahora SEDATU) – CONAPO e INEGI.

Incorpora además los criterios de municipios centrales y exteriores al articulado, y tomados directamente del documento de *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*

287 GACETA PARLAMENTARIA, año XIX, número 4517-VI, miércoles 27 de abril de 2016, [en línea], <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2016/abr/20160427-VI.html#Iniciativa1>> [20 de mayo del 2020]

2015. Al grupo Interinstitucional le otorga un carácter oficial en la definición de las zonas metropolitanas, toda vez que instrumenta la formación de un grupo técnico con la capacidad de emitir un documento que integre los criterios para la determinación de las zonas metropolitanas. Lo anterior representa por sí mismo un problema, dado que el ejercicio (que se ha repetido, modificado y adicionado posterior a la encuesta intercensal en tres ocasiones, a fin de incorporar más ciudades al fenómeno metropolitano) que realiza el grupo Interinstitucional, al verse atado a un instrumento jurídico, perdería flexibilidad en la categorización e inclusión de nuevos criterios, mismos que como se ha expuesto, mantienen sus asegunes, y no obstante el reconocimiento de nuevas actualizaciones como señalan los artículos 13 a 17. Sin embargo, debe rescatarse el intento por “oficializar” el mecanismo de delimitación y el establecimiento de criterios a través de un instrumento jurídico.

La iniciativa pretendió además sistematizar los convenios de coordinación metropolitana, en su contenido y proceso de aprobación, e introducir las instancias de coordinación metropolitana que integra: la Junta de Coordinación (a la que añade el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, a integrarse con los titulares del poder ejecutivo de las Entidades federativas y los Presidentes Municipales involucrados), las Comisiones Metropolitanas Ambiental, de Infraestructura y de Movilidad, el Instituto de Planeación y Gestión Metropolitana, el Comité de Participación Ciudadana, el Fideicomiso de Coordinación Metropolitana, las Comisiones especiales o sectoriales y los órganos públicos, institutos y demás figuras jurídicas para la gestión de servicios y funciones públicas. Es notorio que la propuesta presente en la iniciativa persigue un modelo inspirado en el caso de Jalisco, desde la estructura hasta la denominación de las instancias.

Las Comisiones Metropolitanas temáticas se integran de los secretarios de entidades federativas relacionados al tema, así como los titulares del Ayuntamiento relacionados al mismo. Instruye además la posibilidad de incorporar representantes federales en las materias de las Comisiones.

El Instituto de Planeación y Gestión Metropolitana se propone como un organismo público descentralizado de carácter metropolitano, personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica. Se señala además la posibilidad de que exista un solo Instituto por zona Metropolitana, incluso en los casos en que se trate de Interestatal.

Establece la posibilidad de gestionar recursos de fondos municipales, estatales, federales y de asociaciones público-privadas y privadas, a ser administrados a través del Fideicomiso de Coordinación Metropolitana. Ordena además el mecanismo de concurso, gestión y aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano, y sienta las bases para la administración de los mismos a través del Programa Anual de Inversión de la Zona Metropolitana, a ser revisado y aprobado por la SHCP.

Por otra parte, entre los instrumentos de planeación se establecen el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano, el Programa de Desarrollo Metropolitano, el mapa de riesgo metropolitano, entre otros. Nuevamente, se evidencia la influencia de la experiencia en Jalisco, ya que el Área Metropolitana de Guadalajara cuenta con dichos instrumentos, o se encuentran en elaboración.

- *Ley General para la Coordinación, Planeación y Desarrollo de las Zonas Metropolitanas.*

Teniendo como antecedente que en diciembre de 2020 fue presentada una iniciativa para reformar diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de gestión y planeación de desarrollo metropolitano, suscrita por la diputada Raquel Bonilla Herrera, del Grupo Parlamentario de Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)²⁸⁸, posteriormente, en noviembre de 2021 fue presentada la iniciativa para expedir la Ley General para la Coordinación, Planeación y Desarrollo de las Zonas Metropolitanas, por la misma diputada²⁸⁹.

El procedimiento legislativo derivó en el envío a la Comisión de Puntos Constitucionales, como dictaminadora de la iniciativa y para ello fue turnada para opinión a la Comisión de Zonas Metropolitanas de la Cámara de Diputados de la LXV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, que emitió una opinión en sentido positivo en enero de 2022. También se solicitó opinión sobre el impacto presupuestario a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública quien consideró que la misma tendría un impacto importante.

Algunas consideraciones y opinión general sobre esta iniciativa son las siguientes:

288 Gaceta número 5668-XII, martes 8 de diciembre de 2020. (5901)

289 http://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/iniciativaslxv.php?comt=56&tipo_turnot=1&edot=T

- Introduce muchas estructuras a nivel de Consejo Nacional de Planeación y Desarrollo Metropolitano; Consejos Estatales y Municipales de Desarrollo Metropolitano; y por otro lado Institutos municipales, multimunicipales, metropolitanos y estatales (ya introducidos en la LGAHOTDU); además de una estructura de Dirección General del Instituto Nacional o del Consejo Nacional (aquí hay una confusión de denominaciones²⁹⁰), lo cual deriva en el costo estimado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública;

- La iniciativa incluye las materias de ordenación, planeación, desarrollo, gestión y coordinación, y si bien el énfasis está en el desarrollo y la coordinación, como indica su denominación, en ocasiones introduce conceptos de ordenamiento y planeación del desarrollo urbano. Por ejemplo, precisa que el “otorgamiento de uso de suelo, reservas y destinos de áreas y predios, se emitirán con base en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como por la respectiva a nivel estatal”, sin embargo, introduce un único instrumento de Desarrollo urbano en el Capítulo VIII. Programa Municipal para el Desarrollo Urbano, lo cual es contradictorio y tendría efectos de modificar la LGAHOTDU.

- Por otro lado, sujeta la “Coordinación en una misma entidad federativa, (que) serán reguladas por la presente ley, por la legislación local de la entidad federativa correspondiente y por la coordinación que se establezca entre las autoridades federales y estatales” a la Ley General, lo cual es contradictorio con lo planteado por la LGAHOTDU.

- En los transitorios no se propone modificar y armonizar la LGAHOTDU.

- No prevé un plazo para la instalación del denominado Consejo Nacional y únicamente prevé para la instalación de un Estatal, sin precisar a cuál entidad se refiere.

La conclusión es que es una iniciativa que se encamina en la dirección correcta, de acuerdo al enfoque de este trabajo, de contar con una ley general específica para el desarrollo y la coordinación metropolitana, sin embargo, los comentarios que anteceden podrían hacer que no prosperara. Por lo que sería muy conveniente que el enfoque se redirigiera hacia los siguientes objetivos que de manera enunciativa se presentan a continuación:

1. Considerar dos escenarios para la expedición de una ley como la que se propone:

290 Ver entre lo planteado en el artículo 38, 43 y el transitorio tercero.

- a. Existe una reforma constitucional que incorpora expresamente conceptos como obligatoriedad y facultad del legislativo para legislar en materia de coordinación metropolitana:
 - b. No se modifica la Constitución, se asume que la coordinación metropolitana forma parte de la materia de asentamientos humanos y que el legislativo estaría legislando con una ley más en esta materia.
2. Centrar los aspectos a la coordinación metropolitana, estableciendo la diferenciación entre los tres escenarios de zonas existentes en México: Zona fronterizas, interestatales e intraestatales.
3. Para las fronterizas precisar que corresponde a los Poderes Federales promover el cumplimiento de la obligatoriedad, que habría quedado establecida en la Constitución (Congreso de la Unión a partir del marco jurídico; Poder Judicial a partir de sus criterios de interpretación; y Gobierno Federal en su implementación); igualmente para las interestatales, que estarían como responsabilidad de los poderes federales impulsarlas; y finalmente las intraestatales precisar que sería el *Gobierno Estatal (Legislativo y Ejecutivo) promueve el cumplimiento de la obligatoriedad*
4. Dar claridad sobre los procesos de declaratoria, que darían paso a la obligatoriedad de coordinación;
5. Precisar reglas generales para los convenios de coordinación en materias específicas o creación de autoridades metropolitanas;
6. Hacer una adecuada diferenciación entre las materias concernientes al desarrollo en general, la infraestructura, otras funciones y ámbitos de aplicación metropolitanas, respecto a la materia específica de ordenamiento territorial y en materia urbanística, que continuaría establecida en la LGAHOTDU;
7. Diferenciar también entre instancias de coordinación para fines específicos:
 - a. Dirección estratégica, reservada para las que pudieran denominarse juntas de coordinación o consejos;
 - b. Planeación y gestión estratégica, regularmente enfocada a las funciones de las instancias técnicas, como institutos y observatorios metropolitanos;
 - c. Legislativa y de reglamentación, propuesta para alguna instancia, como los parlamentos metropolitanos propuestos; y

- d. Instancias para gestión operativa, en la que se pudieran establecer entidades como las *agencias, organismos públicos descentralizados, empresas paraestatales, fideicomisos, etc.*
8. Precisión sobre los recursos para la ordenación y el desarrollo metropolitano, incluyendo lo correspondiente a fondos y fideicomisos; instrumentos de gestión y valorización del desarrollo urbano y metropolitano, ingresos propios de las entidades metropolitanas, etc.
9. Las referencias a la organización del del Servicio Profesional de Carrera metropolitano;
10. Todo lo concerniente a los mecanismos para la Transparencia y Rendición de Cuentas; y
11. Las previsiones de sanciones y mecanismos para garantizar su cumplimiento.

En un siguiente trabajo se podrían incluir estos criterios para enfocar más trabajo en lo que pudiera ser la estructura de una Ley General de Coordinación Metropolitana, complemento necesario de la reforma constitucional propuesta en este trabajo.

o *Ley de Desarrollo Metropolitano para la Zona Metropolitana del Valle de México*

Actualmente, las legislaturas del Estado de México, Hidalgo y la Ciudad de México han presentado²⁹¹ al Congreso de la Unión para su dictamen la iniciativa referente a la Ley de Desarrollo Metropolitano para la Zona Metropolitana del Valle de México. Dicha ley apunta como objeto la reglamentación del artículo 122 constitucional, en su apartado C, y tiene entre otros objetivos la regulación de las relaciones intergubernamentales de los distintos niveles de gobierno en beneficio del desarrollo de la ZMVM.

La Ley expone, entre las definiciones conceptuales, la Agenda Metropolitana como un documento a integrar con los temas de interés metropolitano, los Asuntos Metropolitanos a las materias de seguridad ciudadana, movilidad, gestión sustentable y sostenible del agua, asentamientos humanos, ordenamiento territorial, desarrollo económico, gestión de residuos,

291 Nos referimos al proyecto expuesto en el “Dictamen a la propuesta de iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Desarrollo Metropolitano para la Zona Metropolitana del Valle de México”, fechado el 26 de septiembre de 2019, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 10 de octubre de 2019, Número 5384-I, Anexo II, “Iniciativas de las legislaturas locales. Del Congreso de la Ciudad de México”. Para la CDMX ver en <https://metropolitanos.cdmx.gob.mx/ley-de-desarrollo-metropolitano>

justicia, salud, infraestructura, riesgos, protección civil y aquellas materias concurrentes que establece la CPEUM y las constituciones locales.

Incorpora además una definición de Asociatividad, a la que presenta como el “Mecanismo de coordinación institucional con el que cuentan las Demarcaciones Territoriales y los Municipios para asociarse en el mejor cumplimiento de los Instrumentos de Planeación Metropolitana; la prestación de los servicios públicos y coadyuvar en las funciones que les corresponden, en los términos previstos en esta Ley...” Cabe destacar, por tanto, el carácter que se imprime al concepto desde la iniciativa presentada: el enfoque es a la planeación, por una parte, y la prestación de los servicios públicos por la otra.

Resulta interesante la introducción además de conceptos como Ciudadanía Metropolitana, a la que alude bajo un sentido de pertenencia y que vislumbra como una condición en la forma de relacionarse de los habitantes de la metrópoli entre sí, y hacia sus autoridades del ámbito metropolitano.

Define la Gobernanza Metropolitana como la “Organización de la acción colectiva en el proceso de participación de actores políticos y sociales que se constituyen alrededor de la institucionalidad metropolitana para establecer mecanismos e instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno y los sectores social, público y privado, a través de la creación de redes de gestión, colaboración y decisión”. Vincula por tanto la participación de los distintos sectores con la generación de instrumentos, con el apoyo de una institucionalidad metropolitana que organiza, integra y decide.

Establece dos instancias de coordinación metropolitana: El Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México y el Órgano Consultivo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México. El primero se integra por los titulares del poder ejecutivo del Estado de México, Hidalgo y la CDMX, bajo una figura de presidencia conjunta, así como el Secretariado Ejecutivo Conjunto (que incorpora a los titulares de las Subsecretarías responsables de la materia metropolitana de las tres Entidades), Comisiones Metropolitanas (a integrarse de representantes federales, estatales y el Secretariado Ejecutivo Conjunto, el Comité y el Presidente del Órgano Consultivo) y el Comité Ejecutivo de Planeación y

Seguimiento (que reúne al Secretariado Ejecutivo Conjunto y al titular de la Coordinación General del Comité).

En tal forma, se puede visualizar la importancia que tiene el Secretariado Ejecutivo Conjunto, al formar parte de todas las instancias que conforman El Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, y cuya figura resulta en un esquema flexible, manteniéndose al tanto de las acciones de carácter ejecutivo, pero al mismo tiempo controlando las acciones de coordinación.

Por otra parte, el Órgano Consultivo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México pretende incorporar la participación social al proceso de planeación en materia metropolitana. Se integra del Secretariado Ejecutivo Conjunto y nueve vocales: tres representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas en materia metropolitana, tres representantes de la academia y tres representantes expertos en la materia, siendo uno de los nueve vocales, el Presidente.

La Ley instruye además el Sistema de Planeación Metropolitana, compuesta por el Programa de Desarrollo de la ZMVM, los programas sectoriales, el Sistema de Información Metropolitana y los instrumentos de seguimiento y evaluación. Adicionalmente, a los Instrumentos de Planeación Metropolitana integra el Programa de Ordenación de la ZMVM, los Planes de Trabajo de las Comisiones, la Agenda Metropolitana, Convenios de cooperación y colaboración, y el Sistema de Evaluación y Seguimiento.

Instruye el mecanismo de aplicación de los recursos procedentes del Fondo Metropolitano, la participación de los Proyectos Metropolitanos en fondos concursables, y la financiación complementaria a través de recursos procedentes de las propias Entidades.

El título séptimo “De la Asociatividad” define como el mecanismo de coordinación institucional de las Demarcaciones Territoriales y los Municipios “*para asociarse en el mejor cumplimiento de los instrumentos de planeación, para la prestación de los servicios públicos y la ejecución de las funciones que les corresponden en materia de Asuntos Metropolitanos*”.

La aportación que la Ley hace en el tema de la Asociatividad es la intervención de las legislaturas locales para la coordinación y asociación entre Ayuntamientos de diferentes Entidades Federativas o las Alcaldías de la CDMX. Dichas asociaciones, como señala el artículo 72, “*se constituirán como instancias de coordinación, concurrencia y concertación*”.

de los Asuntos Metropolitanos en beneficio de intereses comunes. No serán autoridad intermedia entre las Alcaldías los ayuntamientos y los gobiernos de las Entidades Federativas”.

De igual forma, la Ley señala a la figura de Agencias Públicas Metropolitanas como concertación de los ayuntamientos, alcaldías y Entidades Federativas, sin que constituyan una autoridad intermedia.

CONSTITUCIONES Y LEYES ESTATALES SOBRE EL FENÓMENO METROPOLITANO

Las entidades federativas han demostrado un avance dispar en los esfuerzos por la coordinación de carácter metropolitana derivadas de la Constitución Federal. Existen Estados “de vanguardia” que han incorporado una conceptualización adecuada de sus términos a utilizar en la legislación local, la existencia e integración de instancias de coordinación de carácter ejecutiva, participativa e incluso de carácter más técnico, así como en el establecimiento de ordenamientos específicamente para instrumentar áreas y zonas de características metropolitanas. Pero dicho desarrollo en el manejo de la cuestión no ha sido equiparable entre unas y otras entidades, siempre condicionado a la realidad de las mismas y sus necesidades (o no) de coordinarse.

Con la finalidad de entender el tratamiento que el *fenómeno metropolitano* ha tenido en la legislación de las Entidades Federativas, y demostrar que existen importantes diferencias en el manejo de los términos, la integración de las instancias de gobierno que atienden las problemáticas desde una perspectiva de coordinación de autoridades de los tres niveles de gobierno, además de la concepción de instrumentos de ordenación y la recepción de recursos, se procedió a realizar un análisis comprensivo de los contenidos de 79 instrumentos normativos, pertenecientes a los 32 estados de la república.

En dicho análisis se persiguieron los siguientes argumentos: dentro del contenido de las constituciones locales (32), detectar si se integraban términos relacionados a lo metropolitano y lo conurbado, en primer lugar, para determinar si se hacía uso de ambos conceptos, y si su empleo tendría algún seguimiento conceptual en los siguientes instrumentos o si, por el contrario, se trata de una utilización enunciativa.

El siguiente punto de análisis lo constituyeron las leyes relacionadas al desarrollo urbano y los asentamientos humanos (35) así como el ordenamiento territorial, a fin de

determinar la presencia, aplicación e instrumentación de los conceptos metropolitano y conurbado. Cabe señalar que no se incluyeron en el análisis leyes directamente vinculadas a la protección ambiental en razón que sabemos se trata de conceptos apenas abordados por las propias leyes de desarrollo urbano.

Finalmente, el tercer grupo de instrumentos analizados lo configuraron las leyes destinadas a la coordinación entre autoridades, bajo los conceptos de metrópolis y conurbación. No obstante, se incluyeron en dicho grupo algunos de los estatutos orgánicos o reglamentos internos para la coordinación entre autoridades, el enfoque tuvo mayor dirección propiamente hacia leyes locales.²⁹²

Debemos establecer además que el análisis de los instrumentos señalados se centró en la vigencia, y sobre las últimas versiones que existen disponibles hasta enero del año 2020, razón por la que en el Anexo 12 se ha señalado, además de la entidad y el nombre del instrumento, la fecha de su promulgación y de la última reforma que tuvieron al momento del análisis.

Una vez realizada la lectura y captura de los instrumentos, se procedió a la categorización de los resultados, a fin de generar estadística que pudiera sintetizar cómo han sido, hasta la fecha del presente análisis, los avances que cada entidad ha alcanzado en relación a la coordinación metropolitana.

La categorización se basó en las siguientes condiciones: en primera instancia, la presencia de términos relacionados ya fuera a lo metropolitano o a lo conurbado en las constituciones locales, en leyes de desarrollo urbano y en otras leyes, para lo cual nos referimos específicamente a leyes de coordinación entre autoridades.

A partir de dicha introducción conceptual, se procedió a la revisión de la existencia, en las legislaturas locales, de una Comisión dedicada explícitamente al tema metropolitano (o conurbado). En la mayoría de los casos, la presencia de dicha Comisión del Legislativo estaba vinculada además a los asuntos municipales o de carácter urbano.

292 Para una síntesis de las leyes de coordinación metropolitana ver Anexo 13. Para el análisis de conceptos, instancias de coordinación, planeación, instrumentos y aplicación de fideicomisos por Entidad Federativa, en relación a lo metropolitano y conurbado, ver Anexo 14.

Posteriormente, se buscó la presencia e integración de las instancias de coordinación: una de carácter ejecutiva, que generalmente involucraba al Gobernador de cada estado, o un representante (vinculado siempre a temas de desarrollo urbano), los presidentes municipales relacionados a la zona metropolitana, y en su caso, la participación explícita de funcionarios federales. Aquí valdría hacer una especificación: se consideraron como “sí” la existencia de representantes federales cuando la ley los establece como integrantes de carácter permanente. En algunos casos, sin incorporarlos de dicha forma, sí se señalaba la capacidad de invitarlos a formar parte de la instancia ejecutiva (como en el caso de Michoacán), es decir, su participación era optativa. En tales casos, se procedió a señalar con un “no” en la categoría.

La siguiente instancia que se categorizó fue la consideración de la participación ciudadana, ya fuera a través de Consejos o comités de carácter consultivo, o explícitamente vinculados a sectores de la sociedad civil organizada, academia y otros. Posteriormente, se analizó la existencia de Institutos de Planeación. Aquí cabe señalar la diferencia presente en varios casos: se consideró un “sí” cuando la Entidad establece en su legislación la presencia de una institución o dependencia abocada a la planeación de las zonas metropolitanas. Ello implica un carácter técnico, tanto en la obtención como en el manejo de la información a fin de generar los instrumentos de planeación y ordenación, como contar con atribuciones para la coordinación de dependencias e instituciones más enfocadas a la proveeduría de los servicios para el correcto funcionamiento de las ciudades.

No se incluyeron en dicha categoría las áreas al interior de dependencias enfocadas al desarrollo urbano por no considerarse como Organismos o Institutos con cierto grado de autonomía de las administraciones Estatales.

El siguiente rubro que se analizó fue la presencia de un instrumento de planeación para la zona metropolitana, la conurbación o incluso la región. En esta categoría se incluyeron Planes y Programas de Ordenación del desarrollo urbano, territorial o incluso ecológico enfocados a comprender la totalidad de la metrópoli.

Las últimas categorías se enfocaron en la gestión de recursos para la operación de las zonas metropolitanas. En primer lugar, si la entidad cuenta con un fideicomiso vigente, activo y abocado a otorgar recursos para proyectos metropolitanos. En algunos casos los fondos encontrados fueron de carácter municipal, pero en la mayoría de los casos han sido

constituidos por las propias Entidades. Finalmente, se revisó la participación de la Entidad en el Fideicomiso Fondo Metropolitano (FIFONMETRO), de carácter Federal. Cabe destacar que se determinaron como un “no” aquellas Entidades que, habiendo recibido recursos en el pasado, no lo han hecho al menos en los últimos ejercicios fiscales.

Una vez realizada la categorización y el cálculo de resultados por porcentajes, encontramos las siguientes características:

- *La utilización de conceptos metropolitano y conurbado*

Los conceptos relacionados a lo metropolitano y lo conurbado se han usado de forma indiscriminada. En primera instancia, apenas 13 de las 32 Entidades tienen alguna mención al respecto en sus constituciones locales (es decir, el 41%). El restante hace alusión a lo contenido en la Constitución Federal, es decir, a la necesidad de la coordinación entre autoridades, pero sin especificarlo dentro del ámbito de las metrópolis o las conurbaciones.

Cabe destacar que entre las constituciones que sí hacen alusión al fenómeno metropolitano, solamente Nuevo León y Puebla incluyen los dos términos a lo largo de su estructura. Seis Entidades (Baja California, Baja California Sur, Colima, Morelos, Oaxaca y Tlaxcala) refieren únicamente a las conurbaciones, mientras que cinco Entidades (Chiapas, Ciudad de México, Durango, Jalisco y Estado de México) incluyen solamente términos en referencia a “lo metropolitano”.

En el siguiente nivel, es decir, sobre el análisis de las leyes de desarrollo urbano de las entidades, la inclusión de los conceptos es bastante más amplia, comprendidos en la totalidad de los Estados. No obstante, el manejo de los conceptos sigue siendo azaroso: el 75% de los estados incluyen ambos términos, generando en algunos casos confusión en lo que respecta a la instrumentación de las instancias de coordinación: se reconocen zonas metropolitanas, pero las comisiones son “de conurbación”. En menor cantidad, hay entidades que reconocen solamente uno de los dos términos: Baja California Sur, Campeche, Nayarit y Tabasco reconocen la conurbación, mientras que Ciudad de México, Guanajuato, Tamaulipas y Zacatecas reconocen sólo lo metropolitano. El resto de entidades realiza una conjunción de conceptos en la redacción de sus leyes de desarrollo urbano.

El tercer rubro, el de la inclusión del término en otras leyes, y que como ya se explicó comprende más bien a la legislación específicamente en la materia, realiza de igual forma el

uso de ambos términos en el caso de Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca y Tabasco, mientras que Baja California, Ciudad de México, Colima, Jalisco y Estado de México introducen solamente el término metropolitano. Llama poderosamente la atención que dos terceras partes del país no cuenta con ningún instrumento específicamente destinado a la coordinación de instancias de carácter metropolitano. Y dentro de la tercera parte que sí lo realiza, solamente nueve estados cuentan con una Ley ex profeso. Tres entidades (Estado de México, Tabasco y Yucatán) detentan reglamentos o estatutos orgánicos que regulan la actuación de las instancias de coordinación, pero no cuentan con una ley específica.

En la definición propiamente de las zonas metropolitanas o zonas conurbadas, la legislación de las entidades se basa principalmente en criterios similares a los señalados por el grupo interinstitucional (SEDESOL / SEDATU- CONAPO e INEGI) en su “Delimitación de Zonas Metropolitanas 2015”, o bien, a las condiciones de una estrecha vinculación socioeconómica entre centros de población. No obstante, hay algunos casos donde la Entidad establece criterios propios y singulares: Campeche, por ejemplo, establece en el artículo 37 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Campeche que *“la zona de conurbación es el área circular generada por un radio de treinta kilómetros. El centro de dicha área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre los Municipios, con la línea que resulte de unir los centros de población correspondientes”*.

Debe observarse que la variación en la definición de conceptos que son reconocidos por casi el 80% de las Entidades, y parcialmente reconocidos por el resto tiene su origen en la falta de una claridad desde el nivel superior (el federal), situación que recae directamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es ambiguo el manejo de una amplia diversidad de conceptos y definiciones que desgraciadamente no abonan a alcanzar un estado más homogéneo, uniforme y por tanto con mayor posibilidad de coordinar en la totalidad del país. Hay que destacar que la base para definir las zonas metropolitanas las genere el trabajo de tres dependencias federales, que además ha visto tres actualizaciones, una cada lustro, para el ejercicio de los recursos federales, no así para la constitución y reconocimiento de los fenómenos metropolitanos en las entidades federativas.

Tabla 19. Conceptos y terminología empleada en legislación de las Entidades Federativas

Término	En Constituciones	En Ley de DU	En otras leyes
Conurbación	19%	13%	0%
Metropolitano	16%	9%	19%
Ambos	6%	78%	16%
Ninguno	59%	0%	66%
TOTAL	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia con base en información de Congresos Locales y el archivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ver Anexo 14.

○ *Instancias de coordinación*

En lo relacionado a las instancias de coordinación, se pueden destacar problemas similares con el manejo de los conceptos, comenzando por el nombre de la instancia ejecutiva para la coordinación entre las autoridades. Por instancia ejecutiva se ha entendido la que reúne a las máximas autoridades vinculadas a la integración de la zona metropolitana o conurbación en cuestión, que en casi la totalidad de los casos se trata del Gobernador de la Entidad y los Presidentes Municipales, con algunas excepciones en lo que refiere al Ejecutivo Estatal (donde se indica la participación más bien del funcionario titular de la dependencia de desarrollo urbano de la Entidad). De manera indiscriminada, la propia denominación de la instancia resulta diversa entre los estados: Comisión, Consejo o Junta de Coordinación. En el 9 se incluye una compilación para las entidades federativas.

Si bien las instancias de coordinación de carácter ejecutivo se encuentran presentes en la totalidad de las Entidades Federativas, la participación de autoridades federales de forma específica (y por tanto obligatoria) es señalada en poco menos de la mitad. El resto, o no la señala para nada, o como en el caso de Michoacán, la establece como algo optativo. Además, el nivel de participación puede variar considerablemente: desde casos como Chihuahua, donde sólo se considera la participación de la Comisión Federal de Electricidad de forma específica, a casos como el de Zacatecas, en cuya Ley de Desarrollo Metropolitano queda sentada la participación del Presidente de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados y el Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial de la Cámara de Senadores, ambos del Congreso de la Unión, así como los delegados federales de SEDESOL y SEMARNAT. No obstante, su presencia, se señala más adelante su carácter de invitados especiales permanentes, “con derecho a voz, pero no a voto”.

Destaca el caso de la Ciudad de México, en cuya legislación se ha incluido la concepción de un Parlamento Metropolitano, y que debe aplicarse en coordinación con el Estado de México e Hidalgo. No así es el caso del propio Estado de México, cuyo Reglamento Interno señala la coordinación con el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), pero no incluye al Estado de Hidalgo, condición por demás extraña, dado que la conurbación del Valle de México, en lo que respecta a Hidalgo, se vincula directamente con las áreas urbanas al oriente del Estado de México y no directamente con la Ciudad de México.

Mayor heterogeneidad se percibe en lo que refiere a las instancias de participación ciudadana, en la que los avances en la legislación local han logrado integrar en 19 de los casos (apenas el 59%), la mayor parte de las veces como Consejos consultivos, a incorporar la opinión de sectores de la sociedad organizada, la academia o de actores estratégicos según la vocación del territorio en cuestión. Así mismo es el caso de los Institutos de Planeación, que como ya se mencionó, se refiere a la creación de un Organismo o institución de carácter público descentralizado, y generalmente con capacidades técnicas para la planeación y la ordenación del territorio, y en algunos casos, para coordinar de forma conjunta con dependencias preminentemente de servicios a nivel metropolitano. En tal caso, menos de la mitad de las Entidades (44%) cuentan con un Instituto de tales características. No se contabilizó en esta condición a los Estados que han delegado las funciones técnicas de la planeación a áreas o direcciones adscritas a las Secretarías estatales.

Adicionalmente, e independientemente que menos de la mitad cuentan con Institutos de Planeación, la totalidad de las Entidades establecen la elaboración de Instrumentos de planeación, sean planes o programas, para la ordenación y el desarrollo urbano de las zonas metropolitanas y conurbadas del país. En la mayoría de los casos, por tanto, la elaboración de los instrumentos recae en responsabilidad de la Secretaría relacionada al tema en los gobiernos de las Entidades, con la opinión y menor participación de las dependencias propias de los municipios.

Finalmente, en lo referente a los recursos para promover los proyectos y las obras de carácter metropolitano, cabe destacar que, conforme a la información encontrada, se puede establecer que un 63% de las Entidades cuentan con algún Fideicomiso constituido para el fin, a nivel estatal la mayoría de las veces, aunque también verificando la existencia de algunos a nivel metrópolis o inclusive, municipal. Respecto al Fondo Metropolitano,

actualmente todos los estados, con excepción de Baja California Sur y Campeche reciben recursos, a través de sus zonas metropolitanas reconocidas por la federación, y en la proporción en la que se expone en el apartado referente al mismo.²⁹³

293 Una compilación completa de estos conceptos se encuentra en el Anexo 14.

CAPÍTULO V. PROPUESTAS PARA REFORZAR LAS EXPERIENCIAS DE GOBERNACIÓN

En este apartado se presentan algunas propuestas concretas que se valoran permitirían coadyuvar a reforzar las experiencias de gobernación en las metrópolis mexicanas. Se parte de enfatizar dos conceptos claves para ello: la obligatoriedad de la coordinación en metrópolis y la creación de autoridades metropolitanas. Ambos objetivos se insertan en un conjunto de reformas propuestas.

El resultado de la reflexión y del análisis del marco existente ha llevado también a formalizar y tratar de darle forma a lo que sería una nueva área del Derecho: el Derecho Metropolitano.

Las propuestas, se pueden considerar generales y abstractas, pero pretendidamente inteligibles, siguiendo lo señalado por Diego Valadés:

*En un Estado constitucional, la inteligibilidad de la norma es un elemento de validez y aludiendo al principio clásico “que la ignorancia de la ley no exime su cumplimiento, refiere que hay dos formas de ignorar la ley: porque se desconoce su existencia o su contenido, o porque se desconoce su significado. Esto último a su vez puede ocurrir por conocimientos deficientes o por la mala redacción de las normas. Para compensar las deficiencias personales deben ponerse al alcance del mayor número posible de personas los instrumentos que les permitan conocer el significado de las voces que tienen relevancia para la vida comunitaria; para evitar el segundo de los problemas debe exigirse la mayor pulcritud y precisión posibles en la redacción de las disposiciones normativas. En un Estado constitucional la norma, además de general y abstracta, debe ser inteligible”.*²⁹⁴

Al respecto del Estado constitucional y de la perspectiva neoconstitucionalista regresaremos al final del trabajo, cuando abordemos algunas de las conclusiones y reflexiones finales del trabajo.

294 VALADÉS, Diego, La Lengua del derecho y el derecho de la lengua, *op cit.* p. 171-172

SOBRE LA OBLIGATORIEDAD EN LA COORDINACIÓN

Hacer obligatoria la coordinación metropolitana es un principio que se considera necesario para la mejor gobernación de las metrópolis, continuar con condiciones potestativas es prolongar la no cooperación y el aislamiento frente a situaciones que un único municipio o alguna otra autoridad no puede resolver aislada de los demás. El establecimiento en la Constitución de este principio se considera que permitiría superar la agenda de intereses de los actores políticos, que asumen como costoso ceder atribuciones a favor de entes supramunicipales que involucran a otros municipios y a otros ámbitos gubernamentales.

Ya se ha discutido sobre las condiciones de transterritorialidad que concurren en los ámbitos metropolitanos, lo que debería ser una base para el compromiso de todos los actores políticos sobre la necesidad de entender las interacciones que se generen, correspondiente a los sistemas complejos, en donde los problemas y las soluciones dependen de una actuación conjunta y cooperativa. Sin embargo, las evidencias en la mayor parte de las zonas y conurbaciones es que puede haber cooperación temporal, pero también hay rivalidad, chantaje y negociaciones perversas para poner por delante las agendas de los actores políticos, sobre todo cada vez que se aproximan las siguientes elecciones.²⁹⁵

Existen diferentes antecedentes que apuntan en la dirección de hacer obligatoria la coordinación y establecerlo explícitamente en el marco jurídico que regula a los poderes, por lo que será necesario tenerlos en cuenta en el debate sobre el futuro de las definiciones jurídicas que se propongan. Se ha destacado el caso de Jalisco, en donde se introdujo en la Constitución Local y se ha visto reforzada por una Ley de Coordinación. También aparecen expresiones explícitas en la LGAHOTDU, en donde se establece la obligatoriedad para el

295 Recientemente se ha evaluado que a excepción del área Metropolitana de Guadalajara (AMG), el resto de las zonas metropolitana, cumplen de forma parcial con los 5 componentes para consolidar la institucionalidad metropolitana (marco normativo estatal específico para la coordinación metropolitana; instancias de gobernanza metropolitana con su reglamentación; conformación y participación de un consejo consultivo; esquemas específicos de financiamiento para el desarrollo de proyectos metropolitanos; y disponibilidad de información al público en general), *cfr.* RAMÍREZ HERNÁNDEZ, Joselyne, “Gobernanza Metropolitana: Actores, Instancias y Limitantes de su Consolidación”, en GALARZA VILLASEÑOR, José Alberto y Mario Ramón Silva Rodríguez, Coordinadores, *COORDINACIÓN, GOBERNANZA Y DESARROLLO DE LAS METRÓPOLIS EN MÉXICO: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN LA REGULACIÓN Y GESTIÓN DE LAS CIUDADES*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara, Edición especial, 2021, pp. 77 y 78.

caso de las zonas metropolitanas o conurbadas, cuando utiliza el verbo “deberán” y expresamente señala “mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio” cuando se refiere a la gobernanza metropolitana:

“La Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una Zona Metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más Centros de Población, situados en el territorio de una entidad federativa o de entidades federativas vecinas. (el subrayado es nuestro)”²⁹⁶

Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad. (el subrayado es nuestro)”²⁹⁷

Nuevamente se reconoce que se trata únicamente para las zonas interestatales y que la delimitación regularmente no se ha convenido, pues en la mayoría de los casos es fijada con criterios federales, sin suficiente consulta a las entidades y a los municipios. Un impulso “fue realizado tanto en 2019 como en 2020 para vincular las Instancias de Gobernanza Metropolitana del artículo 36 y el Fondo Metropolitano (por lo que) a finales de 2020, solo se habían conformado 52 Comisiones de Ordenamiento Metropolitano y 15 Consejos Consultivos del total de las 74 zonas metropolitanas²⁹⁸”. Asumimos que con la desaparición de este Fondo desapareció también el entusiasmo para la coordinación.

Se considera que el reconocimiento de la importancia de las metrópolis debería llevar a una obligatoriedad también en las zonas interestatales. Esta valoración fue argumentada por los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y tiene como referente

296 LGAHOTDU, artículo 32.

297 *Ibidem*, artículo 36.

298 RAMÍREZ HERNÁNDEZ, Joselyne, “Gobernanza Metropolitana: Actores, Instancias y Limitantes de su Consolidación”, *op cit.*, p. 75.

las controversias constitucionales 74/2008 y 157/2008²⁹⁹ presentada por el municipio de Zapopan resolviendo, en marzo del 2011, que las modificaciones a los artículos de la Constitución del Estado no eran inconstitucionales, y dio el sobreseimiento de la parte de la controversia referente al Código Urbano, toda vez, que un mes antes habían sido publicadas una nueva Ley de Coordinación y modificaciones al Código Urbano, con lo que ya no había materia de controversia.³⁰⁰

Rescatamos algunas de “las argumentaciones y la resolución de la Suprema Corte que seguirán siendo muy pertinentes en el proceso nacional, particularmente aquellos que van en el sentido de reconocer que los municipios tienen atribuciones, pero también **tienen obligaciones**, entre otras, concurrir responsablemente a la gestión y administración de las metrópolis”.³⁰¹ Tales pronunciamientos de la Corte son claves para las conclusiones de este trabajo sobre la obligada coordinación interinstitucional, que se pueden extender más allá de lo metropolitano.

Al respecto las siguientes reflexiones de la ministra Luna Ramos “la facultad de coordinarse no es si el Municipio quiera o no, la facultad de coordinarse es una atribución, no es una disyuntiva por parte del Municipio, y esto entendido precisamente en la armonía de los dos artículos constitucionales, tanto del artículo 27, como del artículo 115”. Igualmente, el ministro Ortiz Mayagoitia sostuvo que “en materia de asentamientos humanos, y derivado ya no del 115 sino del 27 constitucional y de la ley marco que expidió el Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos, y se dice “en esta materia, la coordinación es una potestad y es también una obligación”.³⁰²

299 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Resolución de Controversias Constitucionales 74/2008 y 157/2008 del Municipio Zapopan”, 2011 [en línea] <https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/pl20110307v2.pdf> [20 mayo 2020]

300 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Resolución de Controversias Constitucionales 74/2008 y 157/2008 del Municipio Zapopan”, 2011 [en línea] <https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/pl20110307v2.pdf> [20 mayo 2020].

301 RAMÍREZ NAVARRO, Víctor, “Estado Actual y Perspectivas de la Legislación Metropolitana en México”, *op cit.* p. 4

302 KUNZ BOLAÑOS, Ignacio y Gerardo González Herrera, *¿Es posible la Gobernación Metropolitana en México?*, *op cit.* para ver la referencia al documento

En el mismo sentido se pronunciaron la mayoría de los ministros, por lo que se habría supuesto que este precedente, habría sido un conjunto de argumentos fuertes para la promoción de una mayor coordinación, sin embargo, no fue así y ha continuado como procesos voluntariosos y, en cierto sentido chantajistas, del reparto de recursos o de la concesión de favores políticos para aquellos que manifiestan un mayor interés en promover esta agenda de política pública.

Como se ha dicho la obligatoriedad de coordinación no se concibe únicamente para los municipios metropolitanos, se asume que debería ser para todas las autoridades, porque en cada zona todas tienen una participación diferenciada pero determinante para la buena marcha de estos territorios.

Un conjunto de sanciones e incentivos deberían de lograrse para hacer más eficaz esta obligatoriedad. Seguramente que algunos se podrían asociar a los recursos presupuestales que se involucren en la promoción de estas asociaciones, sin embargo, habrían de valorarse otros incentivos para hacer factibles estos esquemas, algunos en los que se identifiquen ventanas de oportunidad en la que todos ganan algo, aunque de manera diferenciada.

En la perspectiva del Estado constitucional se viene discutiendo introducir en nuestro régimen de división de poderes un Tribunal Constitucional, como “órganos supremos constitucionales para la protección extraordinaria de los derechos fundamentales” y para la custodia en el cumplimiento de la obligatoriedad de coordinación en las metrópolis.³⁰³

HACIA MODALIDADES DE AUTORIDADES METROPOLITANAS

Nos aproximamos a la posibilidad que se daría en la conformación de algún tipo de autoridad metropolitana, o de un régimen con varias de ellas, que pasaría a constituir gobierno supramunicipal, superando las limitaciones pretendidas para el concepto de autoridad intermedia, con el soporte legal y legítimo, de un conjunto de organismos y otras autoridades

303 Sobre este tema regresaremos en el Epílogo, *cfr.* CIENFUEGOS, David, “El Estado constitucional. Una reflexión para el modelo mexicano de protección de los derechos”, en MÉNDEZ Rivera, José Ángel, *La protección constitucional de los derechos de tercera generación*, México, Universidad de Colima, 2011, p. 80; también CÁRDENAS VOGES, Luis Enrique, “Naturaleza de los tribunales constitucionales”, en MÉNDEZ Rivera, José Ángel, *La protección constitucional de los derechos de tercera generación*, México, Universidad de Colima, 2011.

que ya realizan acciones de coordinación entre los gobiernos estatales y municipios, además de la participación del Gobierno Federal, en varios de los casos.

Como vimos para casos como Jalisco, en particular el AMG, existe un régimen y un sistema de estructuras y mecanismos que han institucionalizado la coordinación. Se trata de instancias que tienen su definición original en la Constitución local y que las precisa a través de las siguientes instancias:

- I. Una instancia de coordinación política por cada una de las áreas metropolitanas;*
- II. Una instancia de carácter técnico, constituido como organismo público descentralizado intermunicipal, con personalidad jurídica y patrimonio propio;*
- III. Una instancia consultiva y de participación ciudadana, de carácter honorífico, por cada una de las áreas metropolitanas, que podrá participar en tareas de evaluación y seguimiento; y*
- IV. Las demás instancias que establezcan la legislación aplicable, o se establezcan en los respectivos estatutos orgánicos de las instancias de coordinación metropolitana de conformidad con la normativa respectiva.³⁰⁴*

Las modalidades podrían variar dependiendo de la zona, pero se trata de contemplar espacios para la interacción de los ejecutivos o sus representantes, en la conformación de los espacios directivos que contribuyan a las definiciones estratégicas y operativas más amplias; instancias técnicas diversas, tanto para la planeación, como para la gestión de funciones y servicios públicos claves para las metrópolis (aquí caben organismos, agencias, empresas públicas, etc.); e instancias legislativas y para la elaboración de reglamentos y normas de aplicación específica en las metrópolis.

Se trata, de acuerdo a nuestro planteamiento, de revisar la conformación de modalidades para la gobernación metropolitana, a partir del reconocimiento de autoridades metropolitanas para las zonas metropolitanas, dando reconocimiento y fortaleza institucional a muchas que ya existen. También las asociaciones intermunicipales, podrían tener un marco

304 Constitución Política del Estado de Jalisco, artículo 81-Bis.

de actuación con mayor institucionalización para lograr que estos mecanismos constituyan formas más “fuertes”, en el sentido de Lefèvre, y más eficaces para conseguir mejores objetivos que los conseguidos hasta ahora con la autonomía y el municipalismo libre.

Otras figuras que se valoran convenientes, como los parlamentos metropolitanos, que permitiría ampliar las posibilidades de representación democrática resultado de elecciones directas, que permita una mayor legitimación de las instancias de coordinación y que cuente con los recursos, las responsabilidades y competencias relevantes, así como los mecanismos para la integración de los organismos con personal capacitado.

Se presentan algunos criterios en la discusión de los gobiernos metropolitanos y las tipologías, a partir de la presentación de los denominados “modelos de coordinación fuerte o débiles”, que se encuentran en diversas partes del mundo, para identificar las aportaciones que otros sistemas jurídicos con características similares al nuestro podrían aportar en la reformulación de nuestra arquitectura jurídico institucional.

El punto de partida es la creación de niveles superiores de coordinación metropolitana, esto alude a lo que Christian Lefèvre, al citar a Sharpe,³⁰⁵ establece a partir de cinco características más significativas de los arreglos institucionales para gobernar áreas metropolitanas y que permiten definir el nivel de fortaleza (debilidad) de éstos. Las características son:

- Legitimidad política de la autoridad metropolitana mediante elecciones directas³⁰⁶.

305 Christian Lefèvre, al citar a Sharpe. Ver LEFÈVRE, C., “Gobernabilidad Democrática de las Áreas Metropolitanas. Experiencias y Lecciones Internacionales para las Ciudades Latinoamericanas” *op cit*.

306 Habría de considerarse que en la medida que prevalezcan los mecanismos discrecionales para el nombramiento de los titulares de las instancias, va a persistir los condicionamientos político partidarios. Un ejemplo destacado es el IMEPLAN del AMG que a la fecha ha tenido tres directores generales y, a la fecha de término de este trabajo (septiembre de 2022) está en el proceso de nombramiento de una nueva titular (la certeza es que se tratará de alguien muy cercana al Gobernador en turno). Al revisar la trayectoria de los 3 directores pasados y de la propuesta de nueva directora se destaca sus vinculaciones político-partidarias o político-administrativas con alguno de los factores decisivos en el proceso de decisión, aunque formalmente son electos por las partes integrantes de la Junta de Coordinación Metropolitana. El primer director, tenía antecedentes personales que lo vinculaban directamente con los alcaldes electos, por lo que el gobernador en turno no tuvo forma de proponer otro candidato; el segundo director asumió tareas político partidarias para el alcalde electo de Guadalajara, mientras que el tercero y la cuarta directora propuesta fueron colaboradores directos en los gobiernos de Guadalajara y en la actual gubernatura del Estado de Jalisco.

- Territorio jurisdiccional que iguala más o menos al territorio funcional de la metrópoli.
- Recursos financieros propios, principalmente a partir de su propia fiscalidad.
- Responsabilidad y competencias relevantes.
- Dotación de personal adecuado para elaborar y ejecutar políticas y acciones relevantes³⁰⁷

Formas específicas habrían de fijarse en una Ley General de Coordinación Metropolitana, Daniel Pérez Torres la ha propuesto como forma de otorgar “un estatuto propio al tema metropolitano, con énfasis en los posibles mecanismos de coordinación, formas de financiamiento y distribución de recursos, así como reglas para dirimir diferendos”³⁰⁸ que brinde un marco legal para la constitución de entes metropolitanos en todo el territorio nacional, y que no dependa del contenido de la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial, toda vez que el desarrollo metropolitano no es solamente un tema de ordenamiento territorial³⁰⁹, y en el que se coincide que se trata de posibilitar el funcionamiento del régimen de gobernación para todas y cada una de las conformaciones en el país, pero yendo más allá de lo urbanístico o territorial. Nos referimos a la necesidad de reconocer la diversidad de situaciones en las diferentes conformaciones metropolitanas en México y que debieran ser atendidas con esquemas flexibles, adaptativos y que vayan evolucionando. Como se ha dicho, no se asume que pueda existir un único

La Asamblea por la Gobernanza metropolitana propuso mecanismos de convocatoria abierta y evaluación de candidatos con un perfil técnico y con mayor distancia de los actores políticos, sin embargo, la propuesta no ha prosperado. Para un recuento de algunos de los procesos y circunstancias políticas en el AMG *cfr.* KUNZ BOLAÑOS, Ignacio y Gerardo González Herrera, “Gobernanza Metropolitana: más allá del voluntarismo” en Roberto Eibenschutz H. y Ramírez, Blanca Rebeca, *coords. Repensar la Metrópoli II. Reflexiones sobre la Planeación y Procesos Metropolitanos*, México, Tomo II, Universidad Autónoma Metropolitana, 2015.

KUNZ BOLAÑOS, Ignacio *et al.*, *Área Metropolitana de Guadalajara. Entre la “voluntad política” y la obligatoriedad*, México, Instituto de Estudios del Federalismo Prisciliano Sánchez, 2015.

307 Christian Lefèvre, al citar a Sharpe. *Cfr.* LEFÉVRE, C., “Gobernabilidad Democrática de las Áreas Metropolitanas. Experiencias y Lecciones Internacionales para las Ciudades Latinoamericanas” *op cit.*, p. 201

308 PÉREZ TORRES, Daniel Enrique, *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración Urbana, Gobierno y Gobernanza*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2013, p. 292

309 DONADO, Héctor M., Los retos y las oportunidades de la gobernanza metropolitana en México, *op cit.*

camino para ello, lo que se reconoce es que hay experiencias útiles que pueden ser una referencia de lo que habrá que hacer y de aquello en lo que conviene tomar distancia.³¹⁰

La SCJN ha expresado en la tesis jurisprudencial sobre las leyes generales que

*“son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que se propone una plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta”*³¹¹

Lo anterior parte de reconocer que en la realidad de las metrópolis mexicanas requerimos verdaderos gobiernos metropolitanos con algún tipo de elección directa de las autoridades que habrá de responsabilizarse de la coordinación y especialmente de darle una mayor dirección estratégica a los objetivos metropolitanos. Como se ha dicho no se trata únicamente de continuar con la mejora en los sistemas de gestión, se trata de aumentar la legitimidad, los recursos, el personal y las definiciones territoriales.

310 KUNZ BOLAÑOS, Ignacio *et al.*, *Área Metropolitana de Guadalajara. Entre la “voluntad política” y la obligatoriedad*, *op cit.* p. 38.

311 Ver al respecto la Tesis de la SCJN, consultada en: https://sjfracciónscjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=100000000000&Expresion=165224&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=165224&Hit=1&IDs=165224&tipoTesis=&Semana rio=0&tabla=&Referencia=&Tema=

*Gobernar con parlamento metropolitano*³¹²

Los diseños en los mecanismos de gobernanza hasta ahora explorados en México tienen una clara preminencia del nivel ejecutivo de gobierno. Poco o nada se ha previsto para el legislativo y es menos claro la forma en la que podría integrarse instancias judiciales. Con ello aludimos a que las y los legisladores del ámbito federal y local integrantes de las comisiones legislativas en materia metropolitana están empezando a participar en los mecanismos de gobernanza, pero regularmente lo hacen con voz, pero sin voto. Está siendo el caso de las iniciativas interestatales con presencia del legislativo, como el caso de Vallarta-Bahía de Banderas y el diseño propuesto para el Valle de México, en el caso de Jalisco también se prevé la participación del presidente de la comisión legislativa de Gestión Metropolitana del Poder Legislativo del Estado, o quien aquella designe de entre sus miembros, este último con derecho a voz exclusivamente.

De manera similar, los ayuntamientos regularmente no se ven representados, salvo el caso del presidente y en algunos casos los síndicos que son los suplentes de los presidentes municipales (es el caso del AMG). Sin embargo, no existe una participación de los regidores de los municipios involucrados.

Está por otro lado, el peso diferenciado con el que se toman regularmente las decisiones, en función del tamaño y la centralidad que tenga el municipio. Al respecto nos preguntamos si el valor de esas diferencias se resuelve adecuadamente con la fórmula: “un municipio, un voto”, o se requiere algún otro mecanismo de representatividad, como sucede en los distritos electorales.

Por otro lado, en la instancia ciudadana existe las dificultades para lograr la integración de consejos ciudadanos y que éstos tengan la representatividad suficiente. El privilegio de unos cuantos y la falta de representatividad es algo que hay que discutir. Las fórmulas empleadas, de “asociaciones legalmente constituidas” o universidades con carreras

312 El término se encuentra contenido en la Constitución Política de la Ciudad de México, como una competencia de su Congreso, pero no se establece alguna definición o configuración. No obstante que el artículo 19, sobre la coordinación metropolitana y regional, establece 7 diferentes mecanismos y principios de estructuración para este fin, no incluye ninguna referencia al parlamento. La Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, incluye también, en el artículo 13, las competencias y atribuciones para “*LXXXIV. Promover la conformación del Parlamento Metropolitano*”, pero ninguna mención adicional.

afines, son problemáticas y llevan a una sobre representación de unos y a la exclusión de otros.

Desde el punto de vista que se sostiene en este trabajo es necesario abordar este tema por varias razones:

- Participación ciudadana.³¹³ Los marcos legales incorporan la figura de consejos ciudadanos o consejo consultivo de desarrollo metropolitano, como en la ley, en un sentido general la participación de la sociedad, sin embargo, la mayoría de éstos se enfrentan al problema de la insuficiente representatividad de los participantes. ¿Qué reglas para establecer la participación? ¿Cómo garantizar y qué significa perspectiva de género? ¿Analicemos lo confuso de las instancias para la gobernanza metropolitana propuesta en la LGAHOTDU:
 - Primeramente, se propone una comisión de ordenamiento, con carácter gubernamental;
 - Pero a continuación se propone un consejo consultivo, en donde combina representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes sociales. El texto indica:

Dicho Consejo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida;

Agrupaciones sociales legalmente constituidas, es un universo muy amplio. ¿Se refiere a las que tengan incidencia metropolitana, en áreas o materias específicas, sindicatos, empresariales, etc.? Colegios de profesionistas ¿En qué disciplinas, ¿cuántos por cada especialidad? Instituciones académicas ¿Estatales, nacionales, metropolitanas, autoridades, académicos, públicas o privadas? y expertos en la materia, *este último sector que deberá conformar mayoría en el consejo* ¿Se refiere al sector de expertos, o a cuál

313 Como se mencionó anteriormente en la implementación de los mecanismos de participación ciudadana contemplados en la LGAHOTDU se ha priorizado la implementación de consejos ciudadanos y se ha dejado de lado la puesta en marcha de los observatorios ciudadanos y, en particular los observatorios metropolitanos

de los anteriores, en qué materia? De acuerdo con el artículo 34 de la propia LGAHOTDU, se trata de 13 fracciones con diferentes temas de interés metropolitano.

El Consejo Consultivo de la Zona Interestatal Bahía de Banderas Puerto Vallarta enfrenta situaciones similares, la fracción d del artículo 30 del Reglamento Interior señala:

d) Ocho miembros expertos en los temas de la agenda metropolitana que deberán conformar la mayoría del Consejo, postulados por Organizaciones de la Sociedad Civil, Colegios de Profesionista o Instituciones Académicas, todas ellas legalmente constituidas por cada uno de los municipios integrantes de la zona metropolitana, los cuales serán electos por convocatoria pública que será expedida en los términos de este reglamento y tendrán una duración de dos años en su encargo;

Las complicaciones que se visualizan son muy similares a las del Valle de México.

- Elección directa de representantes metropolitanos. Una mayor representatividad estaría asociada a los mecanismos democráticos de electos directa de representantes ante un órgano de carácter metropolitano. En nuestra perspectiva ello podría significar la elección de planillas o individuos que pasarían a ser los representantes ante una instancia colegiada con funciones de reglamentación en materia metropolitana, sin la suplantación de la función que los ayuntamientos continuarían ejerciendo en todo aquello que no se hubiera convenido como de interés metropolitano. Los instrumentos de ordenación serían coordinados en su proceso de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los planes y programas metropolitanos.

Un caso particular es la conformación y la titularidad del órgano técnico de planeación y gestión. Una posibilidad es que sea electo, lo cual aumentaría la legitimidad política y técnica y reforzaría su función como autoridad metropolitana mediante elecciones directas.

Otro escenario es que las reglas para su nombramiento se institucionalicen y vaya dejando la discrecionalidad con la que en muchos casos se nombran a estos funcionarios. La convocatoria pública, los concursos abiertos y la necesidad de una

mayor profesionalización están asociados a los criterios de selección y a la política de institucionalizar un servicio de carrera.

- *Pesos y contrapesos para la ordenación metropolitana.* Uno de los temas muy frecuentemente criticados es la discrecionalidad con la que los ayuntamientos enfrentan aspectos claves del desarrollo municipal sin el suficiente sustento y responsabilidad, especialmente en materia de usos de suelo al momento de abordar los planes y programas de desarrollo urbano. La tendencia es a considerar que los programas metropolitanos serán la referencia obligada para los instrumentos de planeación del desarrollo urbano municipales para garantizar “la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana o conurbación correspondiente, como señala el artículo 38 de la LGAHOTDU.

Así un proceso de discusión y ajuste con representantes de toda la zona metropolitana parece un mecanismo de mayor ajuste mutuo y de mayor compromiso con la transparencia y visión global y de largo plazo, como se requeriría para los ordenamientos metropolitanos.

- *Economía de representantes municipales.* Por lo demás, hay que considerar que los ayuntamientos tendrían la posibilidad de racionalizar el número de regidores, considerando que una instancia como la que se propone vendría a cumplir funciones reglamentarias generales, reduciendo el trabajo en esta materia para cada uno de los municipios y sus respectivos ediles.

De lo anterior se deriva la importancia de generar un espacio de deliberación y legislación, más allá de la función directiva que ya está presente en las instancias de representación política como es el caso de la Junta de Coordinación Metropolitana en el esquema del Estado de Jalisco, o de las funciones de gestión de los servicios públicos que ya realizan Agencias u Organismos Públicos descentralizados.

Un diseño específico tendría que ser resultado de leyes locales para el caso de las zonas intraestatales y debería estar planteado en una Ley General de Coordinación y Desarrollo Metropolitano para las interestatales³¹⁴.

Una propuesta como la anterior daría una mayor representatividad democrática, un contrapeso al protagonismo de los presidentes municipales y un espacio de mayor diálogo y consenso metropolitano.

REFORMAS CONSTITUCIONALES PROPUESTAS

Las reformas constitucionales propuestas son el resultado del ejercicio de análisis crítico de las que han presentado diversos legisladores y, por otro lado, son la síntesis de la discusión que se ha dado en las secciones anteriores sobre los vacíos, vaguedades y ambigüedades jurídicas. El reconocimiento que se hace es que se trata de una propuesta ambiciosa que incluiría varias líneas para el debate legislativo o con algunos otros actores gubernamentales, académicos y de la sociedad civil. La tabla siguiente resume el sentido de las reformas propuestas, los artículos correspondientes y los énfasis puestos en cada uno y posteriormente se presentan las redacciones y argumentación de cada una de éstas.

Tabla 20. Sentido de las reformas propuestas

Sentido de la reforma	Artículo	Énfasis
Responsabilidades	Título Primero, Capítulo I	Refiere de mejor forma el contenido sustancial del capítulo, e incorpora un nuevo elemento que resulta necesario para complementar el reconocimiento y exigencia de la vigencia de los derechos humanos, esto es, las responsabilidades que, en lo individual y colectivo, así como

314 Javier Hurtado se ha pronunciado por un diseño institucional que incluya instancias supra gubernamentales para fortalecer la gobernanza de las zonas metropolitanas, entre otras propone: 1. Un *Parlamento Metropolitano*, electo popularmente en las elecciones constitucionales de los otros órdenes de gobierno, para legislar exclusivamente en asuntos de interés metropolitano; 2. Un *Consejo Metropolitano*, integrado por tres miembros de los cabildos de cada municipio, más un miembro adicional por cada 300 mil habitantes en los municipios que excedan de ese número, y sería órgano colegiado de planeación y deliberación de las políticas metropolitanas...; 3. Un *Ejecutivo Metropolitano*, electo por las 2/3 partes de los integrantes del Consejo Metropolitano, auxiliado por agencias metropolitanas de prestación de servicios. Habría que analizarse con más detenimiento si la propuesta aplicaría para las interestatales y preguntarnos también cuál sería la participación que en estas instancias tendría el Gobierno Federal, *cfr.* HURTADO; Javier, “Modelos de Gestión Metropolitana. Una propuesta para el caso de México”, *op cit.*, p. 99; Alfonso Iracheta también lo ha planteado como parte de la Estructura de Gobierno y Administración Metropolitana, sin embargo, no encontramos un desarrollo amplio de esta estructura, *cfr.* IRACHETA CENECORTA, Alfonso, *Hacia nuevas estructuras de planeación, administración y participación metropolitanas*, en Eibenschutz, Roberto y Ligia González, coords., *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 317.

Sentido de la reforma	Artículo	Énfasis
		en lo social, público y privado, tendríamos todas las personas para garantizar su adecuado cumplimiento.
Derecho humano, a la ciudad y sustentabilidad	4. párrafos primero, sexto y séptimo.	Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho y todas las personas contribuirán con responsabilidad individual y acciones colectivas sustentables para que este derecho se cumpla sin poner en riesgo los límites planetarios. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. Todas las personas tienen derecho a la ciudad, bajo principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social.
Con relación al desarrollo económico y social	25 párrafo primero	Concurrente y con autoridades metropolitanas, incluye concepto regional y de zonas metropolitanas.
Sistema de planeación democrática del desarrollo nacional	26, Apartado A	Ámbitos rural, urbano, regional y metropolitano
Desde la perspectiva de imponer modalidades a la propiedad	27, tercer párrafo, parte primera	Para mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, urbana y en su caso metropolitana, así como el ordenamiento del territorio. No rebasar los umbrales de sostenibilidad y propiciar la corresponsabilidad social.
Desde la perspectiva de dictar medidas.	27, tercer párrafo, parte segunda	Para la ordenación de las regiones y zonas metropolitanas Incorporar un concepto cercano a la Biocentralidad
Como materia sujeta al reparto de competencias propio de un sistema federal y emitir leyes que integren, actualicen y armonicen	73, XXIX-C	Las materias de asentamientos humanos, de coordinación obligatoria en el caso de las zonas metropolitanas, así como para la asociatividad intermunicipal.
Leyes sobre planeación concurrente del desarrollo nacional, regional y metropolitano	73, XXIX-D	Concurrencia en el desarrollo nacional. La importancia que tiene para el desarrollo sustentable e integral de las zonas metropolitanas, requiere por sí mismo, que desde el plano constitucional se garantice el cumplimiento efectivo de los derechos humanos que tienen su incidencia, repercusión y desarrollo en dicha zona, y no se sustraiga el deber que le corresponde a todos, su reconocimiento y protección.
Inclusión de concepto de zonas metropolitanas en la denominación del Título	Denominación del Título Quinto	La incorporación regulatoria que se pretende hacer en sede constitucional, de las zonas metropolitanas y de sus autoridades, es plenamente congruente con la denominación del Título Quinto.
Diferenciación entre lo municipal, lo metropolitano	115 primer párrafo	Al incluirlos en párrafos por separado (A y B) se establece una diferenciación entre los aspectos particulares de cada municipio y la conformación de zonas en cada caso.
Lo Municipal	115, encabezado del Apartado A	Se reestructura el artículo, quedando en el apartado A lo relacionado a lo municipal.
Inclusión de autoridades metropolitanas	115, fracción II, inciso d) y último párrafo	Autoridades metropolitanas en posibilidad de asumir funciones o servicios cuando el municipio esté impedido para ello o así lo convenga.

Sentido de la reforma	Artículo	Énfasis
Obligatoriedad de coordinación y leyes reglamentarias	115, fracción III, párrafos antes penúltimo y penúltimo	Leyes generales y estatales establecen la obligación de coordinarse a los municipios, autoridades metropolitanas pueden asumir funciones en caso de ser necesario.
Planeación y ordenamiento de los Asentamientos Humanos	115, fracción V, inciso a)	Se amplía el concepto de zonificación. Los planes y programas deberán ser congruentes con los de carácter metropolitano.
Participación del municipio en la planeación regional y metropolitana	115, fracción V, inciso c)	Los municipios pueden participar en la formulación de los planes de desarrollo regional y metropolitano.
Creación de Autoridades Metropolitanas	115, fracción VI	En el caso específico de zonas metropolitana, y ante la obligación de coordinarse, abre la posibilidad de crear autoridades metropolitanas, vinculándolo a la ley general y local en la materia.
Policía con carácter metropolitano	115, fracción VII	Se obliga a la coordinación de las policías municipales en aquellos casos de zonas o conurbaciones metropolitanas.
Parlamentos Metropolitanos	115, fracción VIII	Introduce la conformación de los parlamentos metropolitanos para las zonas o conurbaciones metropolitanas, a ser detalladas por las legislaturas locales.
Apartado referente a lo metropolitano	115, se adiciona Apartado B	Con la finalidad de diferenciarlo del apartado que corresponde a lo municipal
Las zonas y conurbaciones como unidad territorial	115, se adiciona Apartado B, fracción I	Reconocimiento de la zona como una unidad territorial con importancia estratégica, debiendo coordinarse los tres órdenes de gobierno acorde a sus atribuciones.
Obligatoriedad de la coordinación	115, se adiciona Apartado B, fracción II	Abre la posibilidad de crear autoridades metropolitanas para la coordinación de carácter obligatorio.
Vinculación a una ley general en la materia	115, se adiciona Apartado B, fracción III	El Congreso de la Unión deberá expedir una ley general en materia metropolitana, donde se especificarán los criterios y lineamientos para la creación de las autoridades metropolitanas.
Bases de parlamentos metropolitanos	115, se adiciona Apartado B, fracción IV	A ser especificadas por la ley general en la materia y por las legislaturas locales
Facultades de parlamentos metropolitanos	115, se adiciona Apartado B, fracción V	Capacidad de la autoridad metropolitana para proponer a los ayuntamientos los instrumentos legales que aseguren su correcto funcionamiento como unidad territorial.
Marco legal a cargo de las legislaturas	115, se adiciona Apartado B, fracción VI	En el caso de leyes de ingresos, cuentas públicas, presupuestos de egresos, tabuladores, remuneraciones, entre otros, que le sean aplicables a las autoridades metropolitanas.
Procedimiento y condiciones para celebrar convenios y asumir una función o servicio municipal	116, segundo párrafo de la fracción VII	Incluyendo los elementos para planear e impulsar las inversiones, acciones, obras o servicios para la planeación y el desarrollo de las regiones y de las zonas metropolitanas.
Restricciones a los Estados	117, adición segundo párrafo	Supuestos que excluyen esa restricción. Se agregan los ámbitos territorial, urbano o medio ambiental en el ámbito local o regional.

Fuente: elaboración propia.

La importancia de pasar al texto concreto es que permite precisar las ideas generales y poder recibir la crítica y retroalimentación, más que aspirar a un uso específico para lo que

podiera ser una iniciativa que, en su caso, requeriría tener un contexto más claro para identificar la estrategia legislativa concreta que sea más asertiva.

Reforma a la denominación del Primer Capítulo del Título Primero

De manera genérica se pretende la inclusión del término “responsabilidades”, relacionando con el fortalecimiento del capítulo de derechos humanos en este caso asociados al enfoque de corresponsabilidad para el logro del interés general.

El proceso se asemejaría con el tránsito del Estado Garante al Estado Regulador que ha descrito José Roldán Xopa, cuando explica algunas de las reformas estructurales (particularmente telecomunicaciones, radiodifusión, competencia económica y energía en México) y sus implicaciones en la ordenación constitucional y la constitución de nuevos entes reguladores. La semejanza que se identifica en el siguiente párrafo:

“En análisis de la acción colectiva muestra que el interés individual o privado puede afectar los intereses de otros y los bienes públicos (tragedia de los comunes), que la suma de los intereses de todos puede afectar los propios derechos. De esta suerte, la buena acción pública y la buena regulación tienen como resultado la mejora de las condiciones de vida de todos (que ninguno agente económico pague impuestos podría ser el mejor escenario de “garantía” de los derechos de propiedad, podría pensar alguien, pero realmente sería la peor pesadilla para la garantía de la propiedad)”³¹⁵

Como se ha dicho el planteamiento supone que existen hábitos de consumo y prácticas productivas que, derivados de la propia actividad humana y de los paradigmas que sostienen la economía, conlleva riesgos ambientales, por el efecto en los recursos, servicios ambientales y contaminantes generados, por lo que se han convertido en riesgos para los límites planetarios que se están rebasando. Se considera que introducir en la denominación del capítulo este concepto de responsabilidad abriría la posibilidad de ir generando conceptos útiles para aumentar la eficacia en el cumplimiento de los DESCAs (derechos económicos, sociales, culturales y ambientales) y específicamente se considera que en el entorno

315 ROLDÁN XOPA, Javier, *La ordenación constitucional de la economía. Del Estado regulador al Estado garante*, México, Fondo de Cultura Económica, Serie Constitución 1917, 2018, p. 243.

metropolitano puede ser una herramienta útil para el diseño de políticas públicas enmarcada en mecanismos de gobernanza y corresponsabilidad de los habitantes de esas zonas. No exclusivo para éstas, pero sí de una especial significación en ellas.

El concepto está vinculado también con la hipótesis de trabajo que considera que en las metrópolis se encuentra un derecho de tercera generación (que incluye al medio ambiente sano que ya ha sido reconocido dentro de éstos³¹⁶) y se considera que se trata del *derecho a lo metropolitano*, que consecuentemente es un derecho difuso, que requiere de la protección del Estado para garantizar su cumplimiento, pero que adicionalmente requiere de la participación de todos los habitantes, lo que traduce la necesidad de responsabilizarse. Este planteamiento tiene que ver con un sentido transgeneracional de responsabilidad para actuar en el presente con la pretensión de heredar a las generaciones futuras condiciones, al menos similares a las que hemos recibido, por lo que se enuncia la necesidad de una actuación colectiva local (metropolitana) con implicaciones globales³¹⁷.

Se pretende además armonizar el sentido de la reforma con las propuestas a los artículos 4o, 25, 26 y 27 que se presentan más adelante. Particularmente con la introducción de un primer párrafo en el artículo 4º, como se detalla más adelante

Se propone reformar la denominación del Primer Capítulo del Título Primero para quedar como sigue:

Título Primero

Capítulo I

De los Derechos Humanos, de las Responsabilidades y sus Garantías

316 Cfr. MÉNDEZ RIVERA, José Ángel, “La protección neoconstitucional del derecho al medio ambiente como derecho de tercera generación”, *op cit.*

317 La expresión “*Think globally, act locally*” (piensa globalmente y actúa localmente), originalmente atribuida a Patrick Geddes, a quien también se atribuyen los términos de conurbación y región, fue posteriormente puesta en contexto en torno a los efectos, positivos o negativos que pueden tener acciones locales para los contextos globales, que es el caso de muchos de las consecuencias de nuestra actuación metropolitana, en el resto de las zonas, de estas en contextos regionales más amplios y en conjunto los efectos planetarios que se están generando.

Reforma al Artículo 4º

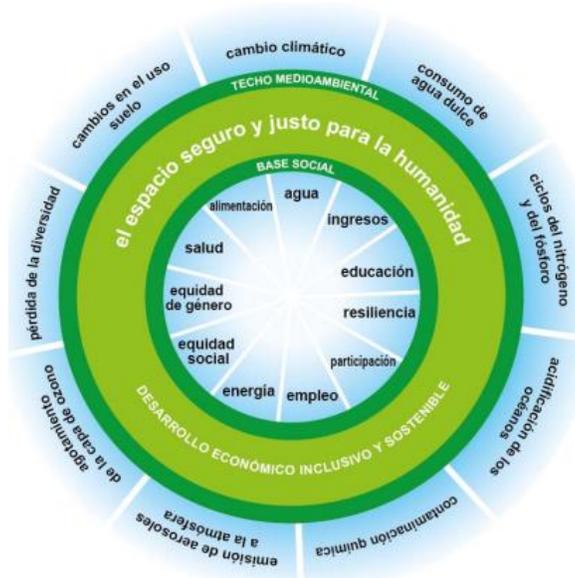
Con la adición de un primer párrafo que detalle las responsabilidades que se asocian a los derechos humanos, con referencia a los hábitos de consumo que ponen en riesgo la estabilidad del planeta se pretende darle un contenido concreto a lo expresado en la propuesta de cambio en la denominación del Capítulo I del Título Primero.

La redacción está asociado con lo propuesto por Kate Raworth, de “un marco visual para el desarrollo sostenible –en forma de “donut” (dona)– que combina el concepto de límites planetarios con el concepto complementario de límites sociales” y se relaciona con los procesos interrelacionados, como la regulación del clima, el ciclo del agua y el ciclo del nitrógeno, entre otros, que están padeciendo cambios abruptos y, en algunos casos, irreversibles, lo que está socavando peligrosamente la base de recursos naturales imprescindibles para el sostenimiento de la vida en el planeta y que está conformado por los nueve dimensiones del techo medioambiental basados en los límites planetarios establecidos por el grupo que liderea Johan Rockström³¹⁸; y con once dimensiones (enunciativas) de los límites sociales propuestos por la autora basados en las prioridades de los gobiernos para la Cumbre Rio+20.³¹⁹

318 Cfr. Rockström, J , *et al.*, *Planetary boundaries:exploring the safe operating space for humanity*, Ecology and Society, Stockholm, **14**(2): 32. [en línea] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>, [consultada: 02/09/2022]

319 RAWORT, Kate, *Un espacio seguro y justo para la humanidad. ¿Podemos vivir dentro del Donut?*, Documentos de debate de OXFAM [en línea] https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/dp-espacio-seguro-justo-humanidad-130212-es_3.pdf, [consulta: 02/09/2022], p. 4.

Imagen 12. “Un espacio seguro y justo para que la humanidad prospere” de K. Raworth



Fuente: Tomado de Oxfam³²⁰

En complemento se integra en el derecho al medio ambiente sano, hoy contenido en el quinto párrafo de este mismo artículo, la misma intencionalidad enfocando con la propuesta a las responsabilidades de la sociedad (acción colectiva) para contribuir a su conservación, y la adquisición de hábitos más sustentables. Se incluye además redacción referente a la aplicación de principios relacionados al derecho a la ciudad, en un intento por clarificar sus implicaciones sociales.

Se propone adicionar el primer párrafo del Artículo 4° para quedar como sigue:

Artículo 4°. Toda persona tiene derecho a acceder a los recursos necesarios para llevar una vida digna y con posibilidades de alimentos, agua, asistencia sanitaria básica, ingresos, educación, libertad de expresión, energía, trabajo, participación, igualdad de género, igualdad social y resiliencia ante los impactos y seguridad personal, asumiendo que el derecho impone una responsabilidad de contribuir al mantenimiento de las condiciones del planeta en un estado con límites seguros a nivel local, regional y global. El Estado conducirá el desarrollo para asegurar que todos los sectores contribuyan a garantizar los derechos y las responsabilidades que éstos conllevan.

320 *Idem.*

Se recorren todos los párrafos

Se propone también reformar el siguiente párrafo del Artículo 4º para quedar como sigue:

*Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho y **todas las personas contribuirán con responsabilidad individual y acciones colectivas sustentables para que este derecho se cumpla sin poner en riesgo los límites planetarios.** El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.*

Se propone la adición del siguiente párrafo del Artículo 4º para quedar como sigue:

Todas las personas tienen derecho a la ciudad, bajo principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social;

Se recorren todos los párrafos

Reforma al Artículo 25

El sentido de la reforma es introducir el concepto de desarrollo regional y el correspondiente desarrollo de las zonas metropolitanas, partiendo de la complejidad multifactorial de las zonas metropolitanas, y en aras de garantizar el desarrollo económico integral de las mismas. Se considera, como se ha dicho, indispensable la creación de autoridades metropolitanas que puedan ejercer dentro de sus competencias, las atribuciones necesarias para dar cauce y solventar de forma adecuada, los aspectos propios, naturales y de incidencia de las zonas metropolitanas, cuyas particularidades, escapan a las facultades de los niveles gubernamentales, por tener necesidades y exigencias diferenciadas.

Se entiende aquí que la rectoría del desarrollo nacional, que corresponde al Estado, significa a todos los órganos competentes de éste, por lo que no se interpreta única y exclusivamente al Gobierno Federal, así como que el concepto de rectoría³²¹, significa conducción y no únicamente acción pública a través de los recursos públicos que implicarían una actuación directa del Estado, al contrario se considera que en el desarrollo regional y

321 De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, El Estado tiene la rectoría del desarrollo integral; planea, conduce y coordina las actividades de interés general. Los tres sectores, público, social y privado, concurren al desarrollo, sin menoscabo de otras formas de actividad económica (artículo 25). SCJN, *Diccionario Jurídico Mexicano*, [en línea] [file:///C:/Users/usuario/Downloads/Diccionario Jurídico Mexicano SCJN 1.pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/Diccionario%20Jur%C3%ADdico%20Mexicano%20SCJN%201.pdf), consultado el 02/09/2022]

metropolitano las diferentes autoridades actúan en forma concurrente con los sectores social y privado de la economía, conduciendo hacia los objetivos integrales y sustentables descritos en este artículo.

Se propone reformar el primer párrafo del Artículo 25 para quedar como sigue:

*Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, **que impulse el desarrollo regional y de las zonas metropolitanas**, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.*

(...)

Reforma al Artículo 26

La propuesta de reforma consiste en agregar los ámbitos rural, urbano, regional y metropolitano al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Con lo anterior se buscaría tener una mejor perspectiva de los ámbitos en los que se requiere la planeación del desarrollo, frente a una mención en general y enfatizado hacia el desarrollo industrial. Esta diferenciación permitiría además poner en consideración que existen condiciones sociales, económicas, demográficas y físicas muy diferentes entre los ámbitos que se mencionan.

Si bien se considera que este artículo debería incluir en el desarrollo nacional todos los ámbitos, sin embargo, en la práctica se observa un sesgo que pareciera que el artículo es únicamente para la elaboración del plan nacional de desarrollo, por lo que se propone reforzar esta perspectiva más amplia.

Se propone adicional en el Apartado “A” del Artículo 26 los siguientes conceptos para quedar como sigue:

Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que contemple los ámbitos rural, urbano, regional y metropolitano, que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

(...)

Reforma al Artículo 27

La propuesta de reforma tiene varias orientaciones. En principio, se propone la escritura con mayúscula de la Nación, toda vez que es una referencia singular a la Nación mexicana, para quedar: “*La Nación tendrá en todo tiempo...*”. El término se ha considerado más sociológico que jurídico, por lo que podría modificarse a la expresión “*El Estado tendrá en todo tiempo*”, o bien “*Los órganos competentes tendrán en todo tiempo...*”

A continuación, se propone una redacción con una armonización respecto a lo señalado en el artículo 4º y actualizando los compromisos internacionales del país e introduciendo conceptos actuales, derivados del aprendizaje referente a los equilibrios y el cuidado de los límites planetarios. Se incluye además de zonas metropolitanas a las regiones toda vez que comprende formas más amplias en las que igualmente se proponen un mayor énfasis en la ordenación.

Por otro lado se propone una redacción más sintética y quitar del contenido de este párrafo aspectos que se consideran más operativos de fomento (para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural) y aspectos agrarios que están incluidos en otros párrafos del mismo artículo 27 (para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades).

Finalmente, en la última parte del párrafo se incluye en los daños que la propiedad pueda provocar en perjuicio de la sociedad la referencia a otras especies, lo que implica un enfoque más ecosistémico, más biocéntrico en la perspectiva de ir sustituyendo el enfoque antropocéntrico de nuestra perspectiva de desarrollo.

Se propone reformar el Artículo 27 para quedar como sigue:

Artículo 27. (...)

(...)

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, a fin de garantizar el acceso a los recursos necesarios para llevar una vida digna y con posibilidades de satisfacer los niveles básicos para todos y asegurar que el país contribuya al mantenimiento de los límites seguros del planeta. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas, destinos y balances de tierras, aguas y bosques, a efecto de no rebasar los umbrales de sostenibilidad y hacer responsablemente la planeación y regulación en la fundación, conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento de los asentamientos humanos y la ordenación de las regiones y zonas metropolitanas, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda provocar en perjuicio de la sociedad y de otras especies.

(...)

Reforma a fracciones del Artículo 73

Respecto a la fracción XXIX-C se considera relevante la inclusión de las materias de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, metropolitano y regional. También reubicar la materia de movilidad y seguridad vial, toda vez que son complementarias a la condición de los asentamientos humanos, dando reconocimiento a las leyes generales existentes y de referencia en dichas materias.

Partiendo del principio de facultades residuales, derivado del modelo federal, en el que determinadas facultades son reservadas a los estados, por lo que se atribuye al Congreso de la Unión la legislación referente a la obligación de coordinación en los escenarios donde se dé el fenómeno metropolitano.

En el caso de la fracción XXIX-D, se buscaría materializar las atribuciones de todos los órdenes de gobierno en la materia de planeación y se amplían los ámbitos de competencia

a las zonas metropolitanas, dotándole el carácter de obligatorio, y con ello, otorgando mayor certeza jurídica y la característica ineludible de la coordinación entre dichas autoridades.

Se propone reformar dos fracciones XXIX-C.- y XXIX-D.- del Artículo 73 para quedar como sigue:

*XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, **ordenamiento territorial y desarrollo urbano, para la coordinación y desarrollo metropolitano y regional, así como en materia de movilidad y seguridad vial**, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;*

*XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación **concurrente** del desarrollo nacional, **regional y metropolitano de las materias económico, social y territorial**, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;*

Reforma a la denominación del Título Quinto

Con esta propuesta se buscaría la inclusión de los conceptos municipal y zonas metropolitanas procurando una plena congruencia de la denominación del Título con los ámbitos que ya regula y que, en particular, el municipio no está incluido, adicionando la referencia a lo metropolitano, que es el sentido de la propuesta de este trabajo.

Se propone reformar la denominación del Título Quinto para quedar como sigue:

*Título Quinto. De los Estados de la Federación, de la Ciudad de México, **de los municipios y de las zonas metropolitanas.***

Reforma al Artículo 115

La redacción actual del artículo 115 consiste en la disposición fundamental que dota de competencia a las autoridades municipales, por lo que se buscaría diferenciar del caso de las zonas metropolitanas reestructurando el artículo en apartados: A- para municipios y B- para zonas metropolitanas. Se incluyen en éstas a la zona o conurbación metropolitana del Valle de México, para lo que se propone la respectiva modificación del apartado C del artículo 122.

La idea de concretar un apartado específico para las zonas metropolitanas dotaría de estabilidad en la actuación de las mismas, generando un contorno de atribuciones que solventarían la aparición de controversias en la actuación de otros niveles de gobierno.

En el caso de la reforma al primer párrafo del artículo, además del establecimiento de la reestructuración del mismo, identifica la complejidad de las relaciones de conurbación en el caso de la Ciudad de México, sin hacer una diferenciación con respecto del resto de las zonas metropolitanas en el territorio nacional, considerando que estas particularidades deberían resolverse en una Ley General de Coordinación Metropolitana.

Para la fracción I y respecto a la previsión actual de que *“no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”*, se introduce una salvedad *para el caso de las zonas metropolitanas cuyas bases se establecen en el Apartado B de este artículo, en las que la ley en la materia, así como las leyes locales establecerán los mecanismos para conformar autoridades metropolitanas.*

En el caso de la fracción II, inciso d) y último párrafo, la reforma incorpora la especificación metropolitana, en aquellos casos en los que las facultades municipales que no puedan ser atendidas en dicho nivel puedan ser retomadas por la zona metropolitana, en su caso.

Para los párrafos ante penúltimo y penúltimo de la fracción III, se refuerza la idea de la obligatoriedad de la coordinación en los casos de zonas metropolitanas, debiendo ser reconocidas en las leyes reglamentarias y estatales, haciendo además alusión a la posibilidad de contar con autoridades de carácter metropolitano que puedan ejercer la prestación de los servicios para los casos que lo ameriten.

En la fracción V, inciso a), se propone la sustitución del concepto específico de la zonificación, que refiere a una técnica y se amplía a la atribución de los municipios para el ordenamiento de los asentamientos humanos y para el desarrollo urbano, abriendo la posibilidad, en el caso de las zonas metropolitanas, de generar una congruencia entre los ordenamientos de carácter municipal y el ordenamiento metropolitano.

Para el inciso c) de la fracción V, se propone la integración del municipio tanto al proceso de planeación a escala regional como al metropolitano, obligando además a las

autoridades metropolitanas a coordinar la formación de los planes respectivos, reforzando la idea de la congruencia entre los instrumentos de planeación.

En el caso de la fracción VI, se pretende armonizar a nivel conceptual con el resto de las reformas en los casos específicos en los que se forme una zona metropolitana entre dos o más municipios, sea de la misma o de dos o más entidades federativas, otorgando además el carácter obligatorio a la coordinación, a través del acuerdo de los ayuntamientos, y dando lugar a la creación de autoridades como espacios de coordinación acorde a la ley general (de coordinación metropolitana) y las respectivas legislación estatales que aplique. Implica además a las legislaturas locales para la aprobación de los convenios para la coordinación de municipios de diferentes entidades federativas.

Se considera que esta fracción es nodal respecto al *fenómeno metropolitano* y en la propuesta descrita en el párrafo anterior se centran muchas de las explicaciones que a lo largo del trabajo se han venido describiendo. Por la importancia que eso tiene se detallan con mayor amplitud:

- El concepto centro urbano, se amplía al todo el territorio municipal;
- Por otro lado, se parte de la formación o la tendencia a formar zona metropolitana, eliminando la referencia al concepto de continuidad demográfica;
- Este concepto se refuerza al reconocer que es un fenómeno que refiere a dos o más municipios, (por lo que, en su caso, habrían de eliminarse las actuales zonas metropolitanas de un único municipio que fue propuesto en los criterios de 2015 para la delimitación de las zonas metropolitanas);
- Por otro lado, no se hace la diferenciación respecto a si la zona es en una misma entidad federativa, en dos o más, o si se trata de zonas fronterizas;
- La parte que involucra a los tres órdenes de gobierno sustituye a la actual referencia a la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, que no incluye a las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, por lo que se considera que se puede referir sintéticamente a los tres órdenes en el ámbito de sus competencias. Sin embargo, se establece jerárquicamente las instrucciones para que éstos se coordinen obligatoriamente, al considerarse que la obligación es la clave para trascender los niveles de ineficacia de los esquemas actuales y poder trascender el

voluntarismo con el que la mayoría de los actores metropolitanos en el país han venido evitando compromisos institucionalizados más sólidos y trascendentes;

- Las acciones que enfocarían la coordinación serían para ordenar, planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo metropolitano, que evidentemente incluiría un enfoque mucho más amplio que la materia de ordenación y desarrollo urbano territoriales;
- Finalmente, se refiere a la ley general y estatales en la materia, que en el caso del Congreso de la Unión habría de discutirse y en el caso de las entidades habría de completarse para aquellas entidades que aún no cuentan con una. Prospectivamente lo anterior supondría una armonización con las actuales leyes generales, e idealmente un enfoque en las entidades más allá del énfasis que se puso en otros años respecto a la coordinación para la administración del Fondo Metropolitano, y también siendo leyes en complemento, pero no sujetas a las respectivas leyes o códigos territoriales o urbanístico.

Por otro lado, en la fracción VII, obliga a la coordinación de las policías municipales en los casos de las zonas metropolitanas, además de una corrección ortográfica en “Aquella” y “este”.

Por otra parte, el caso de la fracción VIII, se introduce la conformación de parlamentos metropolitanos como una autoridad metropolitana que deberá ser detallada en la legislatura local.

Posteriormente a las reformas referidas, se introduce el Apartado B, en el cual se detallan las bases de organización política y administrativa de las zonas metropolitanas, consistiendo en uno de los elementos centrales de la reforma propuesta, lo que queda desarrollado en seis fracciones con los siguientes contenidos:

Fracción I: destaca la importancia estratégica de las zonas metropolitanas para el desarrollo del país. Otorga aspectos funcionales que se relacionan entre sí, y refuerza la necesidad de una ley general, armonizándose con lo establecido en el artículo 73 fracción XXIX-C propuesto.

Fracción II: Parte de la obligatoriedad de las autoridades a la coordinación, dando paso a la creación de autoridades metropolitanas, acotando un marco de actuación a la

ordenación, planeación y regulación del desarrollo. Se priorizan aspectos del desarrollo, enfatizando el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano. Promueve la identificación de aspectos como la Gobernanza Metropolitana, facilitando su enfoque a los aspectos territoriales y reservando aspectos de Gobernación a una ley general en la materia. Se refuerza nuevamente la necesidad de una ley específica.

Fracción III: Refiere a la creación de la ley general en la materia que establezca criterios y lineamientos para la creación de las autoridades metropolitanas.

Fracción IV: Otorga la facultad a las legislaturas locales para establecer las bases para la conformación de las autoridades metropolitanas, en la forma de parlamentos metropolitanos, y en consonancia con la ley general específica en la materia.

Fracción V: Establece facultades de las autoridades metropolitanas, para la propuesta a los ayuntamientos que las conforman de diversas disposiciones normativas, referidas a la ley general específica en la materia, buscando asegurar la participación ciudadana y vecinal en la regulación de procedimientos, funciones y servicios públicos competencia de las autoridades metropolitanas.

Fracción VI: Aborda la aprobación y expedición de leyes de ingresos de las autoridades metropolitanas, referidos a los organismos públicos con capacidad de tener ingresos propios, debiéndose vincular con Códigos Fiscales o Leyes Hacendarias estatales. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los parlamentos metropolitanos, teniendo como base los ingresos expresados en las leyes antes mencionadas.

Se propone reformar el Artículo 115 para quedar como sigue:

Art. 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases del apartado A; a las zonas metropolitanas conforme a las bases del apartado B, ambos de este artículo.

A. Las bases para la organización política y administrativa de los municipios serán las siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías

y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado, salvo en el caso de las zonas metropolitanas cuyas bases se establecen en el Apartado B de este artículo, en las que la ley en la materia, así como las leyes locales establecerán los mecanismos para conformar autoridades metropolitanas.

II. (...)

a) a la c) (...)

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal o alguna autoridad metropolitana asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) (...)

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, en su caso con alguna autoridad metropolitana, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III.- (...)

a) a la i) (...)

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. En zonas metropolitanas las leyes federales y estatales establecerán para los municipios la obligación de coordinarse.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación o coordinación metropolitana de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las

legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, o **de alguna autoridad metropolitana** se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

(...)

IV. a la V (...)

a) Formular, aprobar y administrar las medidas **para ordenar los asentamientos humanos, los planes y programas** de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial. **Cuando se trate de ordenamientos metropolitanos los municipios actualizarán sus planes y programas dando la debida congruencia con el ordenamiento metropolitano;**

b) (...)

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional o cuando los organismos metropolitanos elaboren ordenamientos y planes de desarrollo metropolitanos deberán asegurar la participación de los municipios;

d) a la i) (...)

VI. Cuando dos o más **municipios** formen o tiendan a formar **una zona metropolitana, los tres niveles de gobierno se coordinarán obligatoriamente, crearán las autoridades metropolitanas necesarias para ordenar, planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo metropolitano con apego a la ley general y de las entidades de la materia.**

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. **Aquella** acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que **este** juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

En zonas metropolitanas las policías de los municipios se coordinarán obligatoriamente con el organismo metropolitano creado para coordinar la función, acorde con las leyes en la materia.

(...)

VIII. *Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, en su caso, en la conformación de los parlamentos metropolitanos.*

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores y en su caso, en las autoridades metropolitanas y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Apartado B. Las bases para la organización política y administrativa de las zonas metropolitanas serán las siguientes:

I. Las zonas metropolitanas, dada su población, complejidad, relaciones funcionales, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional, por lo que en su desarrollo participarán en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones

II. Cuando dos o más municipios formen parte de una zona metropolitana se coordinarán obligatoriamente entre ellos, con las entidades federativas y la Federación, aprobando en sus ayuntamientos los convenios respectivos, para crear las autoridades metropolitanas y los acuerdos necesarios para ordenar, planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo metropolitano con apego a la ley general y estatales de la materia.

III. La ley general que expida el Congreso de la Unión en materia de coordinación y gobierno metropolitano establecerá los mecanismos generales para la coordinación intermunicipal e intergubernamental y para la formalización de autoridades metropolitanas.

IV. Para las zonas metropolitanas en una misma entidad federativa las legislaturas locales establecerán los parlamentos metropolitanos, y fijarán el número de regidurías metropolitanas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad.

V. Los parlamentos metropolitanos tendrán facultades para proponer a los Ayuntamientos, de acuerdo con las leyes en materia de coordinación metropolitana,

que deberán expedir el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de las respectivas zonas metropolitanas, que organicen las autoridades metropolitanas, referidas en la fracción II de este apartado para regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de la competencia de las autoridades metropolitanas y que aseguren la participación ciudadana y vecinal.

VI. Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de las autoridades metropolitanas y revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los parlamentos metropolitanos con base en los ingresos disponibles, acordes con las contribuciones metropolitanas. En los presupuestos de egresos deberán incluir, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos metropolitanos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Reforma al Artículo 116

Consiste en la adición, en el segundo párrafo de la fracción VII, de elementos que generen un vínculo del desarrollo de las regiones y de las zonas metropolitanas, enfatizando las inversiones, obras y servicios destinadas al desarrollo de las mismas.

Se propone reformar el Artículo 116 para quedar como sigue:

Artículo 116. (...)

(...)

(I a VI)

VII. (...)

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior, incluyendo los elementos para planear e impulsar las inversiones, acciones, obras o servicios para la planeación y el desarrollo de las regiones y de las zonas metropolitanas.

(...) VIII. a IX

Reforma al Artículo 117

Se trata de un artículo cuya premisa es la prohibición de diversas acciones a las entidades federativas. Por su parte, la iniciativa pretende la exención de casos como instrumentos, convenios y acuerdos entre entidades federativas y además, con organismos de carácter extranjero, bajo fines “comerciales, de desarrollo económico, social, científico, tecnológico, territorial, urbano y ambiental”, y finaliza estableciendo que no podrán rebasar sus propias atribuciones o bien, que ello signifique una transgresión a las facultades exclusivas de la Federación. La propuesta reviste de importancia para las modificaciones a proponer, ya que aclara un punto que puede resultar contradictorio dentro de la misma Constitución.

Se propone reformar el Artículo 117 para quedar como sigue:

Artículo 117. (...)

I. (...)

No se entenderán comprendidos en el supuesto previsto en el párrafo anterior, los instrumentos, convenios o acuerdos de hermanamiento, cooperación o colaboración, con estados, entidades u organismos, nacionales o extranjeros, con fines comerciales o para el desarrollo económico, social, científico, tecnológico, territorial, urbano o medio ambiental en el ámbito local o regional, los cuales en ningún caso podrán rebasar la órbita de las atribuciones propias de los Estados, o trastocar las facultades exclusivas de la Federación en los términos de esta Constitución.

II a la IX (...)

Reforma al Artículo 122

Se trata de un artículo que en principio debería aplicar únicamente para la Ciudad de México, incluyendo las particularidades que se establecen en el apartado C y los criterios específicos que se pudieran establecer en una ley para esta zona metropolitana, sin embargo, se valora que el marco general debería establecerse en el apartado B del artículo 115. De esa manera se podría tener un soporte general para una Ley de Coordinación de la Zona del Valle de México, como fundamento para el Estado de México y para el Estado de Hidalgo, que han venido usando como fundamento el apartado C del artículo 122 constitucional.

Se propone reformar el Artículo 122 apartado C, para quedar como sigue:

Artículo 122. (...)

B. (...)

C. La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de **lo dispuesto en el Apartado B del artículo 115 de esta Constitución y de la ley que emita el Congreso de la Unión.**

Transitorios para la reforma

Se trata de enfatizar aspectos que estarían relacionados, como la entrada en vigencia y la obligatoriedad del

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión, dentro de un plazo de 180 días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberá expedir la ley general en materia de coordinación metropolitana.

Tercero. Las legislaturas de las entidades federativas tendrán un plazo de un año para realizar la armonización y adecuaciones necesarias a sus marcos normativos y demás ordenamientos que permitan la adecuada coordinación de las autoridades que confluyen en la planeación, gestión y administración metropolitana.

HACIA UN DERECHO METROPOLITANO³²²

Abordar la propuesta para formalizar al Derecho Metropolitano como una nueva rama jurídica del Derecho, nos lleva a reconocer que otras ramas del derecho ya han abordado temas relacionados, específicamente las asociaciones intermunicipales y las conurbaciones interestatales y más recientemente lo metropolitano en un sentido más amplio. No obstante, se considera que no lo han hecho con suficiencia, o lo han hecho de manera muy tangencial,

322 Aunque partimos de la consideración de que es posible relacionar el *fenómeno metropolitano* como parte de un conjunto más amplio que es el desarrollo regional, hemos preferido concentrar nuestra propuesta en el desarrollo de lo metropolitano. De esta manera dejaremos para otro trabajo la propuesta para desarrollar las particularidades que requeriría la asociatividad intermunicipal regional.

siendo ignorado por algunas más que deberían vincularlo con la materia específica, como el caso de lo ambiental.

Así, se considera que es necesario caminar en dos direcciones paralelas, por un lado, dándole a lo metropolitano la relevancia que requiere como área autónoma, desarrollando su propio cuerpo de leyes y disposiciones jurídicas, doctrina, principios generales y jurisprudencia, así como su propio método y principios técnicos, apoyados en las ciencias auxiliares requeridas,³²³ y por otro, incorporándolo de manera específica en aquellas disciplinas, ciencias auxiliares y ramas del derecho que requieren hacer un reconocimiento del fenómeno y abordarlo de manera más enfocada hacia su materia.

Por ello desarrollamos la siguiente sección deteniéndonos en el análisis de algunas de las ramas del derecho que se considera más próximas a una propuesta y destacando los ámbitos que tendrían que ser desarrollados de manera específica en el Derecho Metropolitano, para lograr establecer su autonomía, finalidad y características.

Iniciaremos con el derecho urbanístico, se sigue con el derecho ambiental, continuaremos con el derecho municipal y finalizemos con la vertiente económica relacionada con el derecho y el análisis económico. Esta última, más que una rama diferenciada dentro de la ciencia del derecho, nos permite relacionar con otras secciones del trabajo en las que se ha expresado el significado económico que tiene el *fenómeno metropolitano*, tanto en la racionalidad con la que actúan los actores, como en la competitividad económica de las regiones económicas, y consecuentemente en la necesidad de tomar en cuenta el análisis económico en el desarrollo del Derecho metropolitano, como conjunto de soluciones normativas mediante el cual se pretende lograr los objetivos que el sistema estaría persiguiendo.

Derecho urbanístico y sus relaciones con el Derecho Metropolitano

Una primera complicación que se identifica para darle un único contenido y sentido al Derecho urbanístico es que, en su denominación, se relaciona con otros conceptos próximos,

323 Ver LÓPEZ VELARDE VEGA, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 4ta Edición, 2011; y COQUIS VELASCO, FRANCISCO JAVIER, *Derecho urbanístico mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.

aunque diferentes en sus definiciones y alcances. Así nos referimos como próximos a los Asentamientos Humanos, la Ordenación del Territorio, la Planeación del Desarrollo Urbano, el Derecho de las ciudades, el derecho de la ordenación del suelo urbano, entre otras muchas.³²⁴ De la anterior lista de sinónimos o conceptos próximos se deriva también una diversidad de definiciones en las que quedan expresadas múltiples finalidades.

Definición del Derecho Urbanístico

A partir de la compilación y síntesis de algunas definiciones que varios autores han hecho³²⁵, es posible identificar los siguientes componentes relevantes:

- Hay bastante consenso en que se trata de un conjunto de normas, reglas, regulaciones, instituciones y principios;
- Preponderantemente de Derecho Público, que forma parte del Derecho Administrativo y que estructuran una rama de la Administración Pública;
- Que se materializa en diferentes ámbitos físicos o en interacciones entre actores.

Así mientras que, para López Velarde³²⁶, se limita a los centros de población; otros lo refieren a las ciudades (Blumann, Jacquignon, Núñez, Ruiz Massieu³²⁷), siendo que Spantigati le agrega a la ciudad el territorio, y en el Diccionario Enciclopédico Uthea³²⁸, se agrega además a la región, mientras que Alarcón Segovia, le agrega a la ciudad el contorno y Coquis incluye además del territorio, el uso del suelo.

Para Azuela se trata del espacio social y para Alarcón y Martínez, del espacio urbano y en la Legislación sobre Planificación Urbanística vigente, se refiere a la vida

324 COQUIS VELASCO, Francisco Javier, *Derecho urbanístico mexicano, op cit.* p. 5-17 y 26)

325 Para verlo en extenso referirse al Anexo 18.

326 Se refiere al texto LÓPEZ VELARDE, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, México: Universidad Autónoma de Aguascalientes. Cuarta Edición, 2011.

327 Referencias bibliográficas generales sobre Derecho Urbanístico, contenidas en LÓPEZ VELARDE, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico, op cit.*, pp. 24 a 43

328 Se refiere al texto UNIÓN TIPOGRÁFICA EDITORIAL HISPANO AMERICANA, *Diccionario Enciclopédico U.T.E.H.A.*, México, Tomo X, 1953

urbana, suburbana y rural, mientras que para Coquis son derechos y obligaciones del propietario del suelo.

Estévez Goytre, enfatiza los componentes suelo y edificación y Parada, a la urbanización y edificación;

- Pero en donde más discrepancias se encuentran es en definir la finalidad. Analicemos algunos de los énfasis puestos por algunos autores, a partir de lo que a juicio de este trabajo son tres orientaciones principales: la que incluye relaciones sociales; la que enfatiza la organización; y la que prioriza los instrumentos:
 - Mientras que Jacquignon, plantea que las normas buscan el ordenamiento de la colectividad, Núñez, lo expresa como lograr el bienestar público, Coquis lo expresa como la creación, desarrollo, modificación y progreso de los núcleos de población en beneficio de la comunidad y Azuela, regular las relaciones entre los individuos y entre éstos y el Estado;
 - El Diccionario Enciclopédico Uthea, enfatiza que las normas son para la organización social y administrativa, mientras que la Legislación sobre Planificación Urbanística vigente, pone en el centro la creación, organización y coordinación de las funciones de la vida urbana, suburbana y rural y Spantigati, señala que las normas son para regular el desarrollo y la sistematización de la ciudad y del territorio;
 - Finalmente, varios de los autores enfatizan la parte instrumental relacionada con el planeamiento (planeación) y el ordenamiento (ordenación), para la regulación del suelo, la urbanización y la edificación

De nuestra parte, preferimos ir al fundamento y base de lo que sería la finalidad del Derecho Urbanístico, que sería el tercer párrafo del artículo 27 constitucional³²⁹. No obstante que se reconoce que varios artículos constitucionales tendrían también una vinculación con la materia (principalmente, el 2º, 4º, 25, 26, 73 y 115) parece que es el 27 el que mayor relación tiene, por lo que conviene hacer una esquematización de su contenido:

329 Como se ha referido en torno al artículo 27 y más específicamente el tercer párrafo hay un conjunto de leyes que son reglamentarias de éste.

Identificamos dos niveles en los que este párrafo se hace eficaz, a saber:

- El que corresponde al derecho de nación de imponer modalidades a la propiedad privada³³⁰ que dicte el interés público, para
 - regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación;
 - con objeto de hacer una 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.
- Un segundo nivel, se refiere a dictar las medidas necesarias para un conjunto de políticas, acciones y definiciones. Nosotros las agrupamos en tres, por su diferente naturaleza:
 - Ordenar, planificar, regular y realizar políticas y acciones, tanto urbanas, territoriales y ecológicas. Específicamente lo que se refiere a ordenar los asentamientos humanos; establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas; planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Lo anterior refiere principalmente al objetivo que ha quedado reglamentado en las leyes generales LGAHOTDU y LGEEPA;
 - Operativas y organizacionales, relacionadas con latifundios, pequeña propiedad, ejidos y comunidades. Específicamente para hacer el fraccionamiento de los latifundios; disponer la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; y, desarrollar a la pequeña propiedad rural; Lo cual alude principalmente al objeto para reglamentaras en las leyes, pero principalmente en la Agraria y a otros párrafos específicos del mismo artículo 27; y

330 En diferentes momentos se ha aludido a las tres clasificaciones que en el derecho mexicano se han adoptado, pública, privada y social. Y también se han referido a la conveniencia de integrar, para todos los fines de planeación y regulación, a la propiedad social, como una propiedad privada.

- De fomento, relacionada con agricultura, ganadería, silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural.

A partir de lo anterior y de las definiciones sobre el Derecho Urbanístico se intenta una definición propia y explicación de lo que debería ser el objeto y la finalidad de esta rama del derecho que permita un mejor enfoque.

En primer lugar, el Derecho Urbanístico impone modalidades a la propiedad, para hacer efectivo el interés público. Lo cual deja en claro que “las decisiones básicas sobre el urbanismo se disocian definitivamente del derecho subjetivo de propiedad”.³³¹ O dicho en términos del propio artículo 27, otros párrafos, diferentes a la primera parte del párrafo tercero, asocian los derechos de propiedad (párrafo primero: sobre la propiedad de la nación y la constitución de la propiedad privada; párrafo segundo y varios más: sobre la expropiación, latifundios; y otros párrafos, como el diez: sobre las prescripciones para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación).

De tal manera que las modalidades que se imponen a la propiedad son a su desarrollo, al aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación; con una finalidad de regular, en beneficio social, la distribución equitativa de la riqueza pública, conservarla y lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En otras palabras, el derecho urbanístico, así como el derecho ambiental como se verá a continuación, regulan, en principio, los derechos de desarrollo y de aprovechamiento, lo que supone garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio³³².

En segundo lugar, el derecho urbanístico es para dictar las medidas necesarias para darle contenido y orientación al conjunto de políticas públicas, acciones e instrumentos para planificar, gestionar, regular, ordenar y administrar el territorio y los asentamientos humanos y darle un contenido y orientación al desarrollo económico y ambiental que se pretende.

331 LÓPEZ QUETGLAS, Francisca, *El derecho a la propiedad privada como derecho fundamental (breve reflexión)*, Anuario Jurídico y Económico Escurialense, XXXIX, 2006, p. 358.

332 El enunciado está referido al Real Decreto Legislativo 2/2008 que es la norma que regula la ordenación del territorio en España.

Se trata de la categoría más amplia, la de los asentamientos humanos, que involucra como dice la definición de la LGAHOTDU “el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran”³³³

Involucra, técnicas y políticas que permitan establecer zonas, criterios y lineamientos para las provisiones, usos, reservas y destinos, y que involucran a tierras (suelo o territorio en sentido más amplio), aguas y bosques. E involucra también las acciones básicas, para planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento³³⁴ y crecimiento de los centros de población, ejecutando además obras públicas.

Además, es importante en este momento incorporar la definición del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, contenida en la LGAHOTDU y que lo define de la siguiente manera: “el ordenamiento territorial es una política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental”³³⁵

La función de preservar y restaurar el equilibrio ecológico, queda reservada para la materia específica del Derecho Ambiental, que se expondrá a continuación.

Así, se enfatiza para la definición que se propone los elementos anteriores y se propone la siguiente:

333 Más adelante, cuando abordemos el Derecho Ambiental, nos referiremos al reto que se tiene la reformulación de las normas con un sentido más amplio que sería el biocéntrico y que permita superar el enfoque antropocéntrico (que sitúa a los intereses de los seres humanos y naturaleza humana por encima de cualquier otra cosa, particularmente de los animales, pero en general de otras formas de vida, de otras especies) o especismo (forma de discriminación basada en la pertenencia a una especie) que caracteriza el derecho positivo.

334 La LGAHOTDU en su definición de Desarrollo Urbano señala el proceso de planeación y regulación de la Fundación, Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población siendo que en el objeto de la ley la definición de Zonificación y como causas de utilidad pública incorpora además a la consolidación “la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las Reservas, Usos de suelo y Destinos, así como la delimitación de las áreas de Crecimiento, Conservación, consolidación y Mejoramiento” Ver al respecto la LGAHOTDU, artículo 1, fracción III; 3, fracción XIII y XXXVIII, artículo 6, fracción I).

335 LGAHOTDU, artículo 3, fracción XXVI.

Derecho Urbanístico, son el conjunto de normas que permiten imponer modalidades a la propiedad, para hacer efectivo el interés público, dictando las medidas necesarias para planificar, gestionar, regular, ordenar y administrar el territorio y los asentamientos humanos, con la finalidad de contar con estrategias de desarrollo socioeconómico y de preservación ambiental con una base espacial ordenada.

Dado el origen de la definición, centrada en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, asumimos que se trata de una definición “mexicana”, pero se considera (sin entrar a detallarlo en este momento) que otros sistemas jurídicos tendrían un sentido general muy similar al que expresamos en nuestra definición.

Terminamos destacando dos aspectos de nuestra definición que parecen muy importantes:

- Propiedad. Se considera que la diferenciación entre propiedad pública, privada y social no es necesaria dado que el derecho regula e incluye a las tres. Aunque específicamente el tercer párrafo del artículo 27 constitucional se refiere a la propiedad privada, hay mucho consenso sobre el carácter “privado” que adquiere la propiedad social, y es indudable la obligatoriedad de ordenar los actos de los ejidos y las comunidades a la normatividad urbanística.³³⁶

Sobre imponer modalidades a la propiedad pública, aunque parezca una acción redundante hay que insistir que el orden público, el interés social y la observancia general en todo el territorio nacional, incluye también a la actuación de las autoridades, aún en los territorios cuya propiedad es pública³³⁷, más aún enfatizaríamos, debería ser especialmente ahí, aunque en muchos casos no sucede.

- Territorio³³⁸ y asentamientos humanos. En nuestra definición incluimos a los conglomerados demográfico y al conjunto de sus sistemas de convivencia, de tal

336 Ver entre otros COQUIS VELASCO, Francisco Javier, *Derecho urbanístico mexicano*, *op cit.* p. 107 y 108.

337 La definición de acción urbanística de la LGAHOTDU menciona a la par a la propiedad pública y privada, para fines de estas acciones (LGAHOTDU, artículo 3, fracción I)

338 Para Kelsen, en su acepción jurídica, el territorio es el ámbito espacial de vigencia de una ley.

manera que en el alcance del derecho urbanístico se requeriría precisar un urbanismo de diferentes escalas y para diferentes contextos territoriales.

Sobre este aspecto regresaremos más adelante, para recuperar la idea de diferentes esquemas de planificación para las diferentes escalas territoriales, incluyendo lo metropolitano y sobre la necesidad de integrar instrumentos de ordenamiento que incluyen los mismos territorios, como es el caso de los ordenamientos ecológicos y los territoriales de los asentamientos humanos.³³⁹

Fundamento constitucional del Derecho Urbanístico

Reconociendo que la base que estructura el derecho urbanístico tiene como mayor supremacía a las normas constitucionales y que varios autores coinciden en referir al artículo 27 como la más importante, específicamente al párrafo tercero. El complemento es el artículo 73, fracción XXIX-C, el artículo 115 y el 122.³⁴⁰

Hay que mencionar que éste último (122) refiere a la Ciudad de México y que es fundamento para la actuación en materia metropolitana para las entidades del Valle de México (apartado C)³⁴¹.

Algunos otros artículos refieren a aspectos colaterales al derecho urbanístico y que se han recuperado en las reformas propuestas sobre lo metropolitano y que creemos conforman el fundamento constitucional para ambas materias. El artículo 4, 25, 26 y 116.³⁴²

Ordenamientos internacionales

De acuerdo con Coquis, la jerarquía normativa de los tratados internacionales se ubica jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales, incorporando diversas declaraciones, convenios, recomendaciones etc., particularmente relacionados con la vivienda.³⁴³

339 Ver al respecto la sección Ordenamiento, planeación y regulación, *supra*, p. 157

340 COQUIS VELASCO, Francisco Javier, *Derecho urbanístico mexicano, op cit.* p. 105

341 Ver al respecto el proyecto de la Ley de Desarrollo Metropolitano para la Zona Metropolitana del Valle de México, *supra* p. 206

342 Ver al respecto la sección Iniciativas de reforma constitucional, *supra* p. 187

343 COQUIS VELASCO, Francisco Javier, *Derecho urbanístico mexicano, op cit.* p. 110-116

Leyes generales

Indudablemente que en la actualidad la materia se encuentra específicamente regulada en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Ley publicada el lunes 28 de noviembre de 2016 y que abrogó la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993 y derogó “todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a lo establecido en la presente Ley (transitorio segundo). Estableciendo que “las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán crear o adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los contenidos de este instrumento” (transitorio tercero).

De mucha interacción se encuentra también la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en la que se establece la coincidencia sobre el territorio en general y específicamente se fijan criterios para la regulación ambiental de los asentamientos humanos. Específicamente la Sección IV, del Capítulo IV, del Título Primero. No obstante, otras secciones abordan acciones urbanísticas de infraestructura servicios públicos y otros desarrollos inmobiliarios y parques industriales que requieren una vinculación, especialmente con la evaluación del impacto ambiental que generan.

Varias leyes generales están relacionadas también y se han relacionados con la reglamentación del artículo 27 constitucional, específicamente encontramos que la Ley Agraria tiene una implicación directa y en muchos sentidos contradictoria en los hechos con la materia del Derecho Urbanístico. Naturalmente la Ley de Vivienda, reglamentaria del artículo 4º constitucional, se relaciona directamente con la materia urbanística. También la Ley General de Bienes Nacionales, tiene una relación directa en aspectos específicos con el desarrollo urbanístico. Finalmente hay un conjunto de leyes que por ser reguladoras de las grandes infraestructuras y servicios públicos, tienen una relación directa con los asentamientos humanos y las obras materiales que lo integran, entre otras la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, la Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como un conjunto de leyes relacionadas con la energía y el cambio climático.

Relaciones con el Derecho Metropolitano

Se concluye diciendo que existe mucha proximidad entre el Derecho Urbanístico y el Derecho Metropolitano, sin embargo, diremos que ni todo lo urbanístico es metropolitano y tampoco lo metropolitano se agota en lo urbano.

La ordenación metropolitana (específicamente con los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones metropolitanas o intermunicipales) naturalmente que aluden a las técnicas y la reglamentación específicamente urbanística y es necesario seguir armonizando la forma particular en la que se logre la debida congruencia, coordinación y ajuste, establecida en el artículo 38 de la LGAHOTDU y con la planeación urbanística de los municipios.

Se reconoce en esta ley general el instrumento que más específicamente ha abordado la materia, incluyendo dos capítulos relacionados al Título Cuarto, Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano: Capítulo Quinto. Programas Metropolitanos y de Zonas Conurbadas y Capítulo Sexto. Gobernanza metropolitana. Que como se ha dicho combina y mezcla ambos en una muy insuficiente técnica legislativa.³⁴⁴

Que en ésta se incluyen otros aspectos de organización y de gobernanza, así como los “mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad” (a. 36) pero como se ha dicho, éstos serían de aplicación específica para las zonas interestatales, requiriéndose un marco general para impulsar mecanismos similares en el caso del resto de las zonas metropolitanas y en el contexto urbanístico deberían estar enfocados únicamente a la gobernanza territorial y al establecimiento de organismos auxiliares para la participación en materia de planeación y seguimiento del desarrollo territorial metropolitano.

Por último, es importante decir que la LGAHOTDU avanzó en un aspecto que parece central y que se ha abordado en secciones previas y que se relaciona con las diferentes escalas de planeación³⁴⁵. No obstante que en la reforma del 1 de junio de 2021 desapareció la referencia contenida en el artículo 42 a los esquemas simplificados, al introducirse estos

344 Ver al respecto *supra* p. 167

345 Ver al respecto *supra* p. 166

criterios que implican esquemas de simplificación de planeación para centros de población menores a 50 mil habitantes, así como los criterios que relacionan los instrumentos de planeación las zonas metropolitanas y aún las megalópolis, particularmente las interestatales, se abre la necesidad de un desarrollo urbanístico para la diversidad de escalas que existen en el país.

Lo anterior supone el reconocimiento de que muchos municipios y entidades no cuentan o tienen un rezago en la elaboración de sus instrumentos de planeación y podríamos considerar que éste se encuentra relacionado con la complejidad y sofisticación que ha significado las técnicas de planeación.

Ignacio Kunz ha desarrollado una crítica específica a la planeación metropolitana, pero que parte de la propuesta de revisión del pensamiento, especialmente el que reconoce como racional comprensivo en las técnicas urbanísticas.³⁴⁶

Otro aspecto en el que el Derecho urbanístico, especialmente en México, requiere avanzar para ponerse al día respecto a lo que muchos países ya aplican, es en incorporar la *gestión y el financiamiento del desarrollo urbano*, más allá de la planeación y la ejecución de las acciones urbanísticas tradicionales. Se trata de un amplio desarrollo sobre la necesidad de contar con mecanismos claros para el reparto de las cargas y beneficios del desarrollo, particularmente que permita que los agentes urbanos asuman los costos de sus decisiones y no los transfieran a la sociedad o que los propietarios del suelo disfruten de derechos totales, prácticamente sin obligaciones, en particular sobre la captura de rentas o plusvalías urbanas que son el resultado del esfuerzo social.³⁴⁷

También es importante señalar que el Derecho Urbanístico requiere avanzar hacia una mayor integración con el Derecho Ambiental, clarificándose de mejor manera las similitudes

346 KUNZ BOLAÑOS, Ignacio, comp., *Planeación Metropolitana*, México, Siglo veintiuno editores, Biblioteca Básica de las Metrópolis, Tomo II, 2017, p. 33

347 Este es un aspecto que ha resultado muy controvertido y debatido en México. Uno de los autores que en México más han abordado esta discusión sobre los instrumentos de planeación y financiamiento urbanos es Ignacio Kunz, *cfr.* KUNZ BOLAÑOS, Ignacio, comp., *Planeación Metropolitana*, *op cit.* y KUNZ BOLAÑOS, Ignacio, *Instrumentos de Planeación y Financiamiento Urbanos*, UNAM, Programa de Posgrado en Urbanismo, 2018, *texto inédito*; para el caso de la Ciudad de México, *cfr.* AZUELA, Antonio, “La plusvalía urbana y la vida social de unos párrafos” en AZUELA, Antonio (coord.) *et al.*, *Ciudad de México. Inercias Urbanísticas y proceso constitucional*, México, CIDE, 2019, pp. 187 a 223.

entre los dos ordenamientos que proponen esas dos ramas del derecho e integrarlas en un único ordenamiento territorial. Esta discusión nos ha llevado a plantear la integración en un Código Territorial, que en particular integre los ordenamientos ecológicos del territorio (probablemente excluyendo el marítimo) y el territorial de los asentamientos humanos.

Específicamente se reconoce que los Ordenamientos Locales y los Programas Municipales de Desarrollo Urbano deberían ser instrumentos integrados, dado que se trata del mismo territorio, con un porcentaje muy bajo de desarrollo urbano, y la mayor parte de ordenamiento ecológico, pero con interacción en aspectos de infraestructuras, equipamientos y servicios, urbanísticos y de la materia de ordenamiento territorial.

Derecho Ambiental y sus relaciones con el Derecho Metropolitano

Definición del Derecho Ambiental

A diferencia de otras ramas del derecho no es fácil encontrar una definición precisa del Derecho ambiental y adoptar alguna de éstas conlleva retos y consecuencias de carácter más complejo. Para José Juan González, la manera simple de definirlo sería “la disciplina jurídica que tiene por objeto la tutela del bien jurídico <<medio ambiente>>, pero las complejidades derivadas de lo anterior serían: a) la consideración del ambiente como un bien jurídico diferente de los elementos que lo integran y por tanto de tutela legal en sí mismo; b) en segundo, y como consecuencia de lo anterior, a reconocer su autonomía respecto a otras disciplinas y c) finalmente, exige la caracterización de los fundamentos metodológicos que soportan a las instituciones por él creadas”.³⁴⁸

Lo anterior permite al autor criticar las insuficiencias de esta definición y de las propias bases que soportan la legislación ambiental en México, particularmente de dos ideas anacrónicas:

- a) La protección al ambiente a través de la tutela de los elementos de base (elementos naturales con un valor tradicional utilitario, como insumos para los procesos productivos -valor económico-), dejando de lado la proveeduría que estos elementos dan como *servicios ambientales*, tales como la captura de carbono que proporcionan

348 GONZÁLEZ, José Juan, *Tratado de derecho ambiental mexicano. Las instituciones fundamentales del derecho ambiental*, op cit. p. 132

los bosques -valor no utilitario-, éstos últimos denominados elementos o bienes función, y

b) El uso de las instituciones jurídicas tradicionales para lograr tal objetivo.³⁴⁹

El cambio sería paradigmático si, por ejemplo, se adoptara una perspectiva de Economía Ecológica en la que se reconoce un valor tanto a los recursos naturales como a los servicios ambientales que generan; si además se introduce la finitud de los recursos y no como sucede en el paradigma tradicional de considerar que se trata de bienes infinitos; y si se reconoce que derivado de los procesos productivos se genera la externalidad asociada a la contaminación y los desechos y que el efecto de estos colaterales pueden significar una huella ecológica muy grande. En síntesis, un mejor reconocimiento de costos y beneficios para efecto de introducir a la ecuación del desarrollo esquemas que permitan el reconocimiento real de lo que significa producir, de la ganancia asociada y de los costos de las externalidades que se tendrían que pagar, más allá del concepto tradicional y limitado “del que contamina paga”.

Fundamento constitucional del Derecho Ambiental

La base que estructura el derecho ambiental tiene como mayor supremacía a las normas constitucionales y también acuerdos internacionales que han marcado la tendencia de reforma introduciendo al texto constitucional principios básicos que potencialmente podrían estructurar un derecho ambiental más sólido.

Los autores coinciden en referir los artículos 4º, 25, 27 y 115 como los más importantes. El complemento es el artículo 73, fracción XXIX-G.³⁵⁰

Por otro lado, son muchas las referencias y vinculaciones que tienen una trascendente influencia en la protección al ambiente y la gestión ambiental en general.³⁵¹ José Juan González menciona al menos ocho sentidos de referencia al ambiente contenidos en la Carta Magna:

349 *Ibidem*, p. 133 y 533

350 *Ibidem* p. 149-175. ACEVES ÁVILA, Carla Delfina, *Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano*, primera edición, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 166-185

351 *Ibidem*, p. 179

- Desde la perspectiva del aprovechamiento de los recursos naturales (a. 27)
- Como facultad del Consejo de Salubridad General para adoptar medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental (a. 73, f. XVI, base 4ª.)
- Con relación al desarrollo económico y social (a. 25)
- Con relación a la preservación y restauración del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (a. 27)
- Como materia sujeta al reparto de competencias propio de un sistema federal (a. 73, fracción XXIX-G)
- Como derecho humano (a. 4)
- Con relación a la responsabilidad ambiental (a. 4)
- Reconociendo el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua (a. 4).³⁵²

Sin embargo, hay sobre esta disciplina una crítica muy seria respecto a la insuficiencia y enfoque limitado. No es el momento para extendernos sobre este particular. Seguramente será motivo de otros desarrollos que en lo que habría de dedicar más tiempo a esta materia, dada la proximidad de intereses profesionales y existenciales sobre ellas, sin embargo, nos referimos a conclusiones de autores expertos en la materia. La primera de las conclusiones de José Juan González señala:

“1. La actividad en el área ambiental no se está moviendo en la dirección correcta, pues a pesar de las varias, múltiples y en ocasiones innecesarias reformas y de la emisión de nuevas leyes, una parte importante de los principios establecidos en los instrumentos jurídicos internacionales adoptados por México no han sido incorporados al ámbito del derecho positivo nacional, o no han sido desarrollados en su totalidad o ampliamente como ocurre en el caso de los servicios ambientales.³⁵³

352 GONZÁLEZ, José Juan, Tratado de derecho ambiental mexicano. Las instituciones fundamentales del derecho ambiental, *op cit.* p. 149-150

353 *Ibidem*, p. 533

Ordenamientos internacionales

De acuerdo con Carla Aceves, existen tratados internacionales³⁵⁴, convenciones, protocolos y otros instrumentos de repercusión transfronterizas que ha suscrito el país en materia ambiental y que rigen instituciones internacionales o que han sido incorporados constitucionalmente y aún rigen jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales.³⁵⁵

Para José Juan González, destacadamente se han incorporados “principios del derecho ambiental internacionalmente aceptados, lo cual no significa nada en sí misma si en ella (la constitución nacional) o en la legislación secundaria no se desarrollan las instituciones jurídicas que le den sentido y contenido.

Elevar a rango constitucional esos principios es, en cambio, relevante porque su desarrollo legislativo implica el rompimiento de paradigmas añejos y la incorporación al sistema normativo de instituciones jurídicas heterodoxas.

En este sentido, la incorporación de los principios de prevención, precaución, *contaminador pagador*, y acceso a la justicia en la Carta Magna, permitiría contar con bases suficientes para: a) el desarrollo de un sistema de tributación ambiental, b) la creación de un régimen original y completo de responsabilidad ambiental y, c) permitir una mayor participación del público en el proceso de toma de decisiones y como consecuencia un acceso a la justicia ambiental plena”.³⁵⁶

Aquí es importante adicionar que, en término de la base constitucional, el artículo 133 incorpora dentro de la jerarquía en la aplicación de las leyes, la observancia y aplicación dentro del territorio nacional de los tratados internacionales, que estén en congruencia con la Constitución.

354 Particularmente se reconocen la Declaración de Estocolmo y la Declaración de Río.

355 ACEVES ÁVILA, Carla Delfina, *Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano*”, *op cit.* p. 182-185

356 GONZÁLEZ, José Juan, Tratado de derecho ambiental mexicano. Las instituciones fundamentales del derecho ambiental, *op cit.* p. 173-174

Leyes generales

Como se ha dicho, la diversidad de leyes en materia ambiental, contrario a constituir una fortaleza han venido a generar un conjunto de normas dispersas, sectorizadas, en muchos sentidos contradictorias y poco eficaces.

La referencia ha sido en este trabajo a la ley marco, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), sin embargo, existen muchas otras. Omitiremos su referencia³⁵⁷ porque parece que en la sectorización y en la dispersión está buena parte de su insuficiencia, contrariedad y superposición. Muchas leyes y en materias tan próximas hacen que aumente la ambigüedad y discrecionalidad sobre su aplicación.

Además, se ha mencionado en secciones previas la dificultad de definir su ámbito de aplicación física y territorial en función de otras categorías insuficientemente precisadas, como el caso de los límites de centros de población o la definición de cuenca.

Como se ha dicho, no podemos extendernos mucho más allá, porque nos interesa referirnos a las relaciones con el *fenómeno metropolitano*, sin embargo, considero que muchas de las leyes en la materia podrían ser parte de un Código Territorial que permita integrar en un único instrumentos diferentes materias que hoy tienen un enfoque sectorial y que sin embargo tienen un ámbito de aplicación específico en un mismo territorio.

Aquí igualmente suscribimos la propuesta y el enfoque propuesto por Carla Aceves, en el sentido de reformar el derecho ambiental para abandonar el antropocentrismo e ir hacia un biocéntrismo, en la que el hombre (ser humano) se le plantea implícitamente ajeno al ambiente natural, limitando con ello la posibilidad de proteger al entorno en su conjunto.³⁵⁸

Así mismo, coincidimos con el énfasis de José Juan González para tutelar de manera integral el bien jurídico medio ambiente (ambiente) así como las funciones ambientales, más allá de los elementos de base, para el adecuado equilibrio de los ecosistemas.³⁵⁹

357 Para un listado amplio al respecto *cfr* ACEVES ÁVILA, Carla Delfina, *Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano*, *op cit.* p. 183.

358 *Ibidem* p. 171

359 GONZÁLEZ, José Juan, *Tratado de derecho ambiental mexicano. Las instituciones fundamentales del derecho ambiental*, *op cit.* p. 174

Finalmente, hay una perspectiva relacionada con el abordaje de los problemas ambientales desde la perspectiva de la económica ecológica y que implicaría una reformulación del enfoque neoclásico dominante y que por ejemplo para Labandeira, permitiría superar las limitaciones del modelo tradicional de economía para abordar los dos temas característicos de la discusión de los problemas ambientales: las externalidades y los bienes públicos ambientales.

Otro de los aspectos que hemos venido discutiendo se refiere a la necesidad de que todos los habitantes del planeta asumamos un mayor compromiso con los retos planetarios que tenemos como especie. Lo anterior ha llevado a proponer la inclusión del concepto de responsabilidad

Relaciones con el Derecho Metropolitano

Como se ha documentado en varios momentos de este trabajo entre ambiente y metrópolis hay un desencuentro, caracterizado por la preminencia de los temas de contaminación del aire, principalmente y la nula referencia a lo metropolitano en el marco legal especializado.

Para la ley marco el término metropolitano no existe. La referencia sería a lo regional, que como se ha reconocido incluiría a las metrópolis, sin embargo, parece desafortunado que, en la norma, pero sobre todo en los hechos el *fenómeno metropolitano* no se aborda en el derecho ambiental como una preocupación.

En cambio, el énfasis en la contaminación, particularmente del Valle de México ha estado en el origen y con anticipación a lo metropolitano, como materia de salubridad general y de salud pública. La previsión para que el legislativo dicte leyes sobre salubridad general de la República, se estableció en la fracción XVI desde el texto original publicado en el D.O.F. 05 de febrero de 1917 y desde entonces contaba con un Consejo de Salubridad General y el Departamento de Salubridad, como autoridad sanitaria “ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País”.³⁶⁰

360 CPEUM, artículo 73, fracción XVI

Derecho Municipal³⁶¹ y sus relaciones con el Derecho Metropolitano

Definición del derecho municipal

Para el profesor Adame, es la “ciencia que estudia, investiga, analiza y explica el conjunto de instituciones, disposiciones y normas reguladoras del municipio mexicano, a partir del origen y evolución, pero sobre todo por la importancia y trascendencia que tiene en el desarrollo económico, político y social del país.”

Otros autores introducen algunas variantes que el propio profesor Adame incluye y que se sintetizan en la siguiente tabla:

Tabla 21. Definiciones de varios autores sobre el Derecho Municipal

Autor	Fuente	Definición
Carlos Adame García	ADAME GARCÍA, Carlos <i>El Derecho Municipal en México: el municipio base fundamental del federalismo en México</i> , México, Porrúa, 2011, p. 14	Ciencia que estudia, investiga, analiza y explica el conjunto de instituciones, disposiciones y normas reguladoras del municipio mexicano, a partir del origen y evolución, pero sobre todo por la importancia y trascendencia que tiene en el desarrollo económico, político y social del país
Rafael Bielsa	LÓPEZ SOSA, Eduardo, <i>Derecho Municipal</i> , México, UAEM, 1999, pp. 24	Conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referidas a la integración, organización, funcionamiento de los gobiernos locales.
Ives De Oliveira	LÓPEZ SOSA, Eduardo, <i>Derecho Municipal</i> , México, UAEM, 1999, pp. 45	Ordenamiento jurídico de la Administración Pública del Municipio, atañe a las respectivas relaciones en un radio de acción tan amplio que tiene por límite las propias manifestaciones de la vida municipal.
Antonio de lorenzo Neto	LÓPEZ SOSA, Eduardo, <i>Derecho Municipal</i> , México, UAEM, 1999, pp. 9	Derecho peculiar de las colectividades en un determinado grado de orden jurídico.
Antonio María Hernández		Parte del derecho público, que estudia lo relativo al municipio, destinado a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencias y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales

361 Más que hacer un análisis exhaustivo de esta rama del Derecho, tratamos de identificar la vinculación con lo específicamente metropolitano y tomar de algunas de los desarrollos de esta materia los elementos que nos permitan proponer superar la “naturalidad” con la que se expone la existencia del Municipio. Seguimos para el desarrollo de esta sección el texto del profesor ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, *El Derecho Municipal En México: el municipio base fundamental del federalismo en México*, México, Editorial Porrúa, 2011. Aunque hay otros textos sobre Derecho Municipal, están referidos a otras experiencias diferentes a México, por lo que consideramos conveniente centrarnos en la situación específica del país. No obstante, nos referiremos a ellos, cuando consideremos apropiado.

Autor	Fuente	Definición
Eduardo López Sosa	LÓPEZ SOSA, Eduardo, <i>Derecho Municipal</i> , México, UAEM, 1999, pp. 22	"Es la ciencia que estudia, investiga, analiza y explica el conjunto de instituciones, disposiciones y normas reguladoras del municipio mexicano, a partir de su origen y evolución, pero sobre todo por la importancia y trascendencia en el desarrollo económico, político y social del país"
Carlos F. Quintana Roldán		Rama autónoma del Derecho Público, que tiene por objeto el estudio del Municipio en sus aspectos político, administrativo, fiscal o impositivo; así como de planeación y urbanismo, en que estos impliquen procesos y consecuencias jurídicas.
Teresita Rendón Huerta Barrera	LÓPEZ SOSA, Eduardo, <i>Derecho Municipal</i> , México, Porrúa, 2005, pp. 10-11	"El Derecho municipal es la disciplina autónoma en lo legislativo y didáctico, cuyo objeto de conocimiento es el Municipio como institución jurídica, de la cual se estudia su evolución, sustantividad jurídica, elementos, atributos, competencias, ser y deber ser"
Reynaldo Robles Martínez	LÓPEZ SOSA, Eduardo, <i>Derecho Municipal</i> , México, UAEM, 1999, pp. 23-24	Conjunto de normas jurídicas que regulan la integración, organización, funcionamiento y actividad del municipio, así como su relación con otros órganos del Estado y con los particulares.

Para Adriano G. Carmona Romay (citado en Hernández, Antonio María) es posible dividirlo en derecho municipal propiamente, derecho administrativo municipal y régimen municipal. Por lo que se establecen un conjunto de relaciones con el derecho político, constitucional, administrativo y financiero.

Fundamento constitucional del Derecho Municipal

El fundamento más importante es el artículo 115 constitucional, mediante el cual se definen las bases del municipio libre, además de fijar que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. Recordemos que este artículo da inicio al Título Quinto de la CPEUM, que se refiere a los Estados de la Federación y de la Ciudad de México (CPEUM, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2019).

A lo largo de su historia el artículo 115 ha tenido diversas reformas, tres de las cuales destacan por la amplitud y trascendencia que han tenido en las competencias municipales: la

del 6 de febrero de 1976, la del 3 de febrero de 1983 y la del 23 de diciembre de 1999.³⁶² Esta última para reconocer al Ayuntamiento como espacio de gobierno y habilitándolo de mejor manera para ejercer las competencias que le otorga la constitución.

Las diferentes reformas (16, de 1928 a 2019) muestran los énfasis y las prioridades del desarrollo nacional y los cambios del texto original. Originalmente compuesto por 3 fracciones; en 1976 se le adicionan 2 más; en 1983 pasa a 10 fracciones y en 1987 se derogan 2 para quedar en las 8 fracciones del texto vigente. Analicemos algunas de éstas:

- La fracción I, modifica del original cada Municipio será *administrado* por un Ayuntamiento a será *gobernado*, en 1999.

En ese año también se adiciona también la integración específica del Ayuntamiento: un Presidente y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Y en el año 2019, esta integración se modifica para quedar: un Presidente *o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas* que la ley determine, *de conformidad con el principio de paridad*.

En el año 1999 también se adiciona, previo a la prohibición sobre la autoridad intermedia el siguiente texto: *La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva* y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

- La fracción II vigente, modifica la original fracción III y la amplía en 1983 para ampliar además de personalidad jurídica que *manejarán su patrimonio conforme a la ley*.

Adicionalmente en el año 1983, la reforma precisa: *Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones*.

362 Para una revisión de las reformas ver DOGER GUERRERO, Enrique, *Gobierno Municipal*, México, Editorial Porrúa. Segunda edición, 2013, p. 53

En el año 1999 también se adiciona, *que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.*

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

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

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

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

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

- La fracción III vigente fue introducida en 1983 y es la que refiere a los servicios públicos a cargo del municipio. En 1999, se agrega la voz funciones y servicios públicos.

Así mismo en 1983 se agrega un párrafo que a la postre ha sido de mucha significación para posibilitar la asociación y coordinación entre municipios. Originalmente se refería a los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, en 1999 se quita esta restricción, posibilitando la asociación de municipios de diferentes entidades, debiendo contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas.

También en 1999 se introduce el texto que posibilita los convenios entre municipios y el gobierno del Estado correspondiente.

Estos dos párrafos al final de la fracción (en 2001 se incorporó el último párrafo referente a la asociación de las comunidades indígenas) son de gran relevancia para los fines de la coordinación metropolitana y en general para las acciones de coordinación intergubernamental e intermunicipal. Los textos vigentes son los siguientes:

(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

(ADICIONADO [N. DE E. REFORMADO], D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de

ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

- La fracción IV fue introducida en el texto original como fracción II fue recorrida a ese numeral en 1983 y es la fracción que corresponde a la facultad que tienen los Municipios para administrar libremente su hacienda.

En 1983 quedaron las fuentes de éstas, contribuciones y otros ingresos, que las legislaturas establezcan a su favor:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles...

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados. c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo

En esta misma fracción quedan incluidos un conjunto de posibilidades y procedimientos, como la de celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

La no limitación de las leyes federales a la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.

El procedimiento mediante el que las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios y revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas.

Reservándose la aprobación de los presupuestos de egresos a los propios ayuntamientos, así como la facultad de ejercer esos recursos en forma directa, o por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

- La fracción V fue introducida en 1983 y ampliada y ordenada en 1999. En 2016 se introdujo un enunciado final que refiere a los bienes inmuebles de la Federación, que no es la parte más relevante de la fracción.

En su parte inicial, y esencial, enumera las facultades con las que cuentan los municipios. Destacando primeramente que éstas se realizarán siguiendo la siguiente expresión (contenida en el acápite): “en los términos de las leyes federales y Estatales relativas”, lo que en muchos casos deriva en una acción concurrente con los otros niveles de gobierno y no exclusivas ni definitivas de los municipios.³⁶³

Así se encuentran las principales funciones en términos territoriales, ecológicos y urbanísticos:

- 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 aquellos afecten su ámbito territorial;* e
- i) *Celebrar convenios para la administración y custodia de las **zonas federales**. (CPEUM, a. 115, f. III, lo resaltado es nuestro)*

- Nos referimos por último a la fracción VI, de amplia discusión en este trabajo respecto a la acción conjunta y coordinada de los tres niveles de gobierno en centros urbanos

363 Ver, por ejemplo, las Tesis de la SCJN sobre la concurrencia en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y la protección al ambiente, resumidas en el Anexo 7.

situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica.

Como se ha mencionado la fracción (originalmente V) fue introducida en 1976 y en el texto original se refería a la continuidad geográfica.

Por ello se insiste una vez más que se trata de una fracción que reviste la mayor importancia por la relevancia que los fenómenos de conurbación y metropolización que suceden en nuestro país. Por esa razón se ha puesto el énfasis en la necesidad de reforzar y ampliar el alcance y precisión de la misma.³⁶⁴

También es fundamento constitucional la fracción VII del artículo 116, que en la 8ª Reforma de 1983 al artículo 115 apareció como fracción X. En la reforma de marzo de 1987 fue derogada; e incorporada al artículo 116 en la reforma publicada en el D.O.F. 22 de agosto de 1996 y que casi con el mismo texto es incorporada en 1999 en la última parte del último párrafo de la fracción III del mismo artículo 115.

La fracción en comento se encuentra vigente y es de gran relevancia para los fines de la coordinación intermunicipal e intergubernamental de los tres niveles de gobierno:

La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

*Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.*³⁶⁵

Además, existen otros artículos que contemplan al municipio y a las relaciones intergubernamentales que se establecen, asociadas a los tres niveles de gobierno existentes en nuestro régimen. En materia de planeación democrática (a. 26); en materia de garantías individuales (a. 1 al 29), en materia de salud y vivienda (a. 4 p. tercero y cuarto); en materia de educación (a. 3); en materia de Hacienda Pública (a. 15, f IV; 73, f. XXIX, 177, f. III); en

364 Ver la sección Conurbación, *supra*, p. 137.

365 CPEUM, Artículo 116, Fracción VII

materia de desarrollo urbano (a. 27, P. tercero; 15, f V; 115, f. V; 73, f. XXIX-C) en materia de funciones y servicios públicos (a. 115, f III).³⁶⁶

Leyes generales

No existe una Ley general específica que relacione al Derecho Municipal, éstas se establecen directamente en los Congresos Estatales, sin embargo, en la gran mayoría de las leyes generales y federales quedará expresada la participación, facultades y demás actuaciones de los municipios.

Relaciones con el Derecho Metropolitano

La relación más directa con el ámbito metropolitano se establece en la fracción VI del artículo 115 constitucional, que alude a las conurbaciones (contigüidades demográficas) y que, como se ha argumentado a lo largo de este texto, no es exactamente equivalente a la metrópoli y se circunscribe únicamente a aquellas interestatales.

Explícitamente la constitución relaciona en el artículo 122, apartado C, la metrópoli del Valle de México con el *fenómeno metropolitano*.

Hay otras relaciones indirectas (o expresadas en *contrario sensu*) con respecto al Derecho Municipal y el Derecho Metropolitano. En primer lugar, está en la fracción I del artículo 115 constitucional, cuando se establece “**La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado**”. Primeramente, se destaca que es necesario clarificar la competencia que otorga la Constitución al gobierno municipal para ejercer, por el Ayuntamiento, y de manera exclusiva, sobre las que existirá la prohibición sobre la autoridad intermedia.

En *contrario sensu*, las competencias concurrentes y de coordinación no son ejercidas en exclusiva por el Ayuntamiento, por lo que puede existir autoridad intermedia.

Lo anterior tiene su refuerzo en la última parte del primer párrafo de la fracción II, que precisa: **los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas**

366 Algunas referencias fueron tomadas de DOGER GUERRERO, Enrique, *Gobierno Municipal, op cit.* p. 82.

jurisdicciones. Lo cual parece lógico, pero nos permite afirmar que la observancia de los mismos no podría trascender la respectiva jurisdicción, por lo que conviene preguntarse ¿A quién correspondería realizar la expedición de estas normas, cuando trascienden el ámbito de la jurisdicción del municipio? Que es el caso concreto de las metrópolis. O, en otros términos, ¿cómo lograr que estos instrumentos sean armónicos en contextos de municipios que interactúan en metrópolis?

Es también muy importante referir que el ápice de la fracción V del artículo 115 es fundamental para efecto del Derecho Metropolitano, en el sentido de relacionar las facultades municipales con la concurrencia con los otros niveles de gobierno, acorde a las leyes federales y estatales relativas.

Lo anterior refiere a la interacción, ajuste y congruencia entre la zonificación, los planes de desarrollo urbano municipal y los correspondientes metropolitanos; la participación en la formulación de planes de desarrollo regional (metropolitanos, por antonomasia)

También refiere al control y vigilancia sobre la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, por lo que, en un contexto de jurisdicción compartida, como el ámbito metropolitano, el control y la vigilancia obligadamente involucra a otros ámbitos, los otros municipios, el Estado y la Federación, además de los entes metropolitanos especializados.

Sin duda que lo anterior hace referencia a unos de los temas de mayor controversia, junto con la definición de la zonificación, pero es importante recuperar que especialmente esta facultad no es exclusiva ni definitiva para los municipios.

En el ámbito metropolitano, también es de mucha trascendencia la función para la regularización de la tenencia de la tierra urbana, que es uno de los factores más críticos (especialmente lo fue en algunas épocas pasadas) y que más han contribuido a la expansión de las aglomeraciones metropolitanas.

Por último, queremos mencionar que la participación de los municipios en programas de transporte público de pasajeros existe un gran déficit en el país y que muy probablemente este sea uno de los componentes de mayor insustentabilidad y que más afectan a la mala calidad de vida de los habitantes de las metrópolis. En esta materia, la mayoría de las entidades federativas concentran esta facultad y los municipios han permanecido más bien

ausentes.³⁶⁷ Hay que destacar que en esta materia hay una concurrencia y simultaneidad entre el transporte y la facultad de hacerse cargo de la función y servicios públicos de calles, parques y jardines y su equipamiento, que afectan directamente a la prestación de este servicio.³⁶⁸

Sobre Derecho Metropolitano

A partir de las propuestas y de los avances que tienen entidades federativas es posible avanzar hacia la formalización del derecho metropolitano, con una base constitucional y leyes generales que lo precisen.

El Derecho metropolitano, aunque no existe como disciplina autónoma sí es posible identificarlo como parte de la constitución, en el caso de las zonas interestatales y en las previsiones de ordenamientos y desarrollo metropolitano previstas en la LGAHOTDU, cuestión que lo vincula especialmente con el Derecho Urbanístico y también forma parte de los mecanismos de asociatividad previsto en el Derecho Municipal.

También es posible identificar que tiene una vertiente constitucional que deriva en instituciones de coordinación y concurrencia intergubernamental y con los sectores sociales y económicos. Ahí también tiene un componente que adquiere su formalidad en la LGAHOTDU, bajo el concepto de Gobernanza Metropolitana.

Sin embargo, nuestra postura es que es necesario caminar hacia una mayor autonomía, que permita reforzar la organización política, administrativa y territorial, por señalar los componentes principales. Esta propuesta la desarrollamos en esta sección y la vincularemos directamente con nuestras iniciativas de reforma constitucional, que sería el marco más amplio de reconocimiento para traducir en norma jurídica, pertinentes y adecuadas a las realidades de las diferentes conformaciones metropolitanas del país.

Como se ha documentado la institucionalización de las soluciones organizativas o administrativas diseñadas como comisiones metropolitanas o consejos metropolitanos han

367 Destaca que en la normatividad del Estado de Guanajuato esta facultad es ejercida por los municipios de manera directa, entre otros casos llevando al destacado avance que el tema ha tenido en la ciudad de León.

368 Sobre este tema ver GONZÁLEZ HERRERA, Gerardo y Álvaro Lomelí Covarrubias, “De las ocurrencias a las concurrencias en la nueva movilidad metropolitana de Guadalajara: Cambios institucionales y jurídicos para la mejora del transporte público” *op cit.*

sido insuficientes para lograr suficiente cooperación entre los actores gubernamentales y ello se traduce en insuficientes respuestas frente a los desafíos de dar dirección y gestión suficiente al desarrollo metropolitano.

Como ha escrito Diego Valadés, “la calidad de vida social está relacionada con el tipo de instituciones que la rigen; éstas resultan de los principios que las modelan, y los principios de las construcciones teóricas que los preceden,³⁶⁹ por lo que se considera que se requiere de un mejor diseño jurídico que moldee y de vida a las instituciones que requieren las metrópolis.

Sabemos que el camino para lograr el reconocimiento de una nueva rama del derecho es un tránsito lento, pero estamos convencidos que lo metropolitano lo requiere y que hay necesidad de iniciar con una mayor formalización. Coincidimos con Valadés, cuando se refiere al *bioderecho*, al señalar que, así como en la segunda mitad del siglo anterior surgieron conceptos, ya consolidados, como bioética,³⁷⁰ hoy es perceptible la gestación de una disciplina jurídica que trascienda a las existentes porque involucra una amplia gama de problemas y exige una también extensa serie de respuestas que tocan a muchas de las disciplinas tradicionales.³⁷¹

En la sección anterior, enfatizamos que la disciplina más próxima al derecho metropolitano es el derecho urbanístico, pero se considera que este conjunto de normas jurídicas no abarca la complejidad que involucra organizar un territorio, su dirección estratégica y gestionar las funciones y servicios públicos que van más allá de una ciudad, que involucra a varias, y particularmente a varios actores gubernamentales. También se aborda su proximidad y al mismo tiempo su distanciamiento con el derecho municipal. Finalmente mencionamos la necesidad de tener una mayor vinculación con el Derecho Ambiental, superando al mismo tiempo las restricciones e inadecuada orientación de esta rama del derecho.

369 VALADÉS, Diego, La Lengua del derecho y el derecho de la lengua, *op cit.* p. 56

370 VALADÉS, Diego, La Lengua del derecho y el derecho de la lengua, *op cit.* p. 44-45

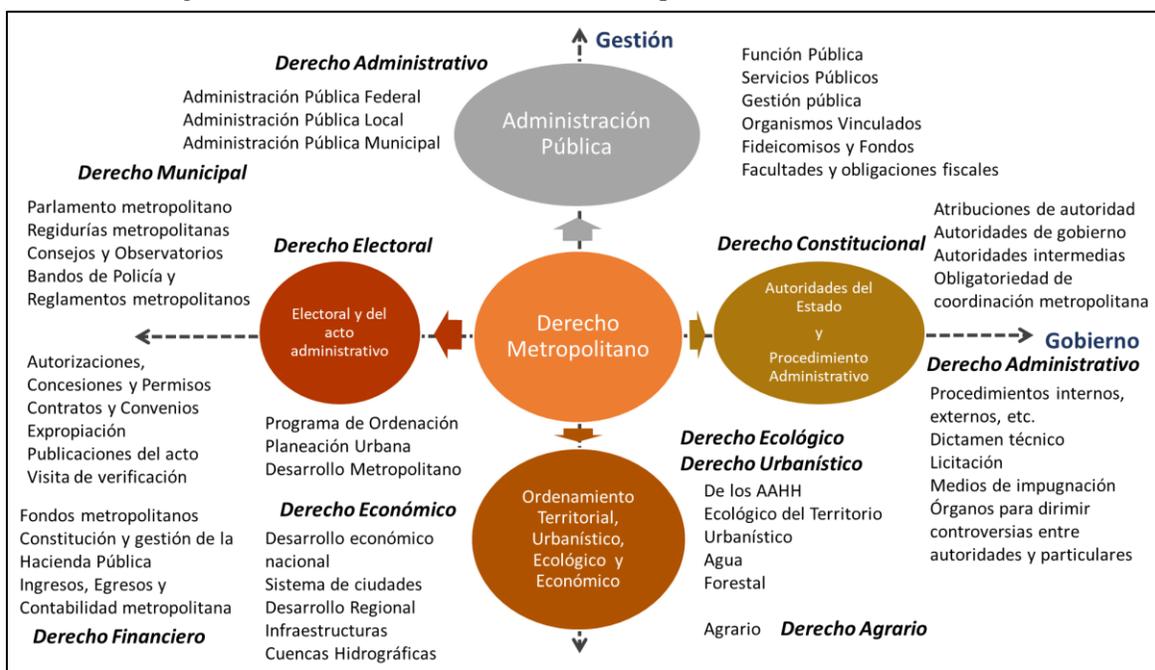
371 Idem

Pasemos ahora a formalizar nuestra concepción de lo que sería esta nueva rama del derecho, el metropolitano.

Relaciones del Derecho Metropolitano con otras disciplinas jurídicas

El derecho metropolitano tiene relación con diversas disciplinas, jurídicas y no jurídicas, de las que destacaremos en primer lugar las siguientes áreas jurídicas:

Imagen 13. Relaciones del derecho metropolitano con otras áreas del derecho



Fuente: elaboración propia. Adaptado de SCJN, *Tesaurus Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Vocabulario Controlado y Estructurado*,

Se han agrupado en un mapa que las sintetiza y estructura de mejor manera en dos ejes que diferencian dos niveles de actuación metropolitana: la gobernación y la gestión.³⁷²

- **Derecho Constitucional.** Se trata del fundamento constitucional del Derecho Metropolitano y que ha quedado enfatizado a partir de la propuesta de reforma constitucional y que deriva de la convicción de que el constituyente debería establecer en la Constitución el conjunto de fundamentos firmes y prácticamente inamovibles (o, al menos, alterables con cierto grado de dificultad) de convivencia civil; de la actuación de los poderes públicos, sujetándolos a estrictas normas de comportamiento

372 AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobernanza Metropolitana*. Texto inédito, *op cit.* p. 4

garantizando con ello los derechos de los ciudadanos³⁷³. La propuesta contiene las cinco garantías que doctrinariamente las clasifica: seguridad jurídica, igualdad, libertad, sociales y de propiedad, de conformidad al bien jurídico que cada uno de estos artículos protege.³⁷⁴

Identificamos a este nivel una innovación a niveles de las redefiniciones de las autoridades del Estado que permita definir el papel que deberían jugar las autoridades metropolitanas y que obligue a las autoridades de gobierno a una coordinación metropolitana. Como ha escrito Diego Valadés, “Las constituciones organizan el poder y definen su funcionamiento y su relación con sus destinatarios (construyendo) enunciados con la precisión necesaria para dar certidumbre y con la amplitud suficiente para dar libertad. El éxito de las constituciones está en alcanzar un diseño que resuelva de manera satisfactoria la ecuación de seguridad con libertad.”³⁷⁵

- ***Derecho Electoral.*** De una propuesta de reforma constitucional también se deriva una relación con el derecho electoral y que permitiría vincular con los niveles de representación política y social en las metrópolis. Involucra la materia legislativa, en la propuesta de Parlamento Metropolitano y de la recomposición de regidurías metropolitanas, que abordaría la materia reglamentaria vinculada con el Derecho Municipal. También abarcaría los mecanismos de participación ciudadana.
- ***Derecho Administrativo.*** Una de las disciplinas de mayor vinculación es el Derecho Administrativo dado que involucra tanto las formas de concurrencia, coordinación y cooperación de los tres niveles de administraciones en nuestro país, como la conformación de nuevos espacios para la gestión de funciones y servicios públicos

373 MORA-DONATTO, Cecilia, Constitución, Congreso, Legislación y Control. Coordinadas para legisladores en los tiempos de reelección, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados. LXII Legislatura, 2015, p. 11.

374 MARTÍNEZ OROZCO, Ernesto, *Principios Jurídicos para una Legislación Urbanística aplicada en México*, México, Centro de Investigaciones Urbanísticas, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1976, p.36

375 VALADÉS, Diego , “La constitución y sus grandes temas”, en GÓMEZ DE SILVA, Cano, Jorge J. *El derecho agrario mexicano y la Constitución de 1917*. Colección INEHRM, 1a. edición, Grandes Temas Constitucionales, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, Consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4452/4.pdf> p. 27

en el contexto de organismos y empresas intergubernamentales, que viabilicen la coordinación.

También involucra los procedimientos administrativos que se requieren para el adecuado funcionamiento de las instancias de coordinación, planeación y gestión metropolitana.

En una perspectiva de mayor desarrollo se requieren igualmente equiparar y armonizar los actos administrativos a los que hoy realizan los tres niveles de gobierno.

- ***Derecho Municipal.*** Esta rama jurídica requiere de una armonización y de una precisión sobre los ámbitos que son estrictamente de la competencia del municipio y aquellos que son ejercidos por instancias metropolitanas.

Incluye como se ha dicho la implicación legislativa-reglamentaria y la armonización con un Parlamento Metropolitano, a nivel de la elaboración de Bandos y reglamentos de alcance metropolitano.

También se vincula con una adecuada delimitación con el Derecho Financiero para identificar los ingresos y egresos que corresponderá ejercer a las instancias metropolitanas.

En materia de ordenación territorial la necesidad de hacer los ajustes que den congruencia a los niveles de planeación y ordenamiento metropolitano y su vinculación con los de nivel municipal.

Para Diego Valadés, el derecho municipal de 1917 dejó muchos pendientes, por lo que fueron necesarias las reformas de 1982-1983, y “hay numerosos aspectos todavía sin atender, como el servicio civil municipal y las formas eficaces de resolver los problemas de cooperación intermunicipal”.³⁷⁶

- ***Derecho Ecológico y Derecho Urbanístico.*** Que vincula con una propuesta de integrar en un Código Territorial materias que ahora se encuentran dispersas y que involucran un territorio en donde no es posible separar los ecosistemas con la calidad de vida de los seres humanos y los conglomerados que habitan.

³⁷⁶ *Ibidem*, p. 30.

Las metrópolis, como se ha dicho, son más que ciudades o centros urbanos. Incluyen y se estructuran principalmente a partir de las normas urbanísticas, pero son más que éstas. Requieren una mayor armonización con las normas que regulan el medio rural y especialmente las condiciones ambientales que permitan una mejor convivencia con los ecosistemas metropolitanos.

El reconocimiento de los servicios ambientales y de otros fundamentos del paradigma de la sustentabilidad. Como ha propuesto José Juan González un nuevo derecho de la economía sustentable que permita no sólo la protección y recuperación del entorno (metropolitano, en este caso), sino también lograr una mayor equidad social y económica.³⁷⁷ Y también territorial metropolitana, ampliamos nosotros, para reconocer que en los balances entre municipios metropolitanos unos pueden aprovechar las ventajas del desarrollo, mientras que otros aprovechan los beneficios generales de generar condiciones paisajísticas, climáticas y ambientales de los entornos de conservación y sustentabilidad metropolitana.

- **Derecho Agrario.** Que como se ha referido a lo largo de este trabajo requiere una mayor observancia que lo vincule a mejores prácticas y toma de decisiones, tanto urbanísticas, en la definición de los asentamientos para los núcleos agrarios, ambientales y de administración de los recursos naturales, particularmente el agua y los bosques. De tal manera, que la expansión de las metrópolis tenga un adecuado control sobre la transformación del suelo rural-ejidal y por otro que los servicios ambientales de los recursos naturales que forman parte de la región metropolitana cuenten con los instrumentos jurídicos y económicos que permitan alcanzar objetivos de sustentabilidad de mayor calidad.
- **Derecho Económico.** Mediante el cual se vincula la dirección estratégica de las metrópolis, con la competitividad y productividad de la localización, la aglomeración y las ventajas únicas de cada aglomeración. Las políticas públicas económicas y la

377 GONZÁLEZ, José Juan, *Tratado de derecho ambiental mexicano. Las instituciones fundamentales del derecho ambiental*, op cit. p. 536

planeación estratégica, incluyente y abarcativa permite hacer concurrir a los actores del desarrollo hacia objetivos comunes.

El desarrollo metropolitano involucra una institucionalidad y una perspectiva global y local para entender las relaciones entre las ciudades y el entorno de competitividad internacional.

La necesidad de instrumentos económicos para generar los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente, como se establece en la LGEEPA, es una asignatura pendiente, en término de su eficacia, pero también de su redireccionamiento hacia una perspectiva que considere los recursos, pero también los servicios y que haga eficaz la prevención y remediación de los daños ambientales.

- ***Derecho Financiero.*** Para armonizar y generar las sinergias entre una economía metropolitana y la constitución y gestión de una hacienda pública próspera y que permita la subsidiariedad entre municipios. La metrópolis es competitividad territorial, pero particularmente es la adecuada nivelación del potencial de cada municipio y de los actores del desarrollo que interactúan en estos territorios.

Los fondos metropolitanos deben de dejar de ser la “zanahoria podrida” que se ha mencionado anteriormente, por insuficientes e ineficaces para alcanzar los objetivos de impacto metropolitano que se requieren. Es necesario crear verdaderos mecanismos de financiamiento y de orientación hacia objetivos más sustentables. La reorientación de la movilidad es uno de los temas de más impacto en la mala calidad de vida de las personas y ello requiere de un verdadero Fondo para la transición del transporte hacia una red de transporte integrada y sustentable. Sin duda que el eje estructurante es el transporte público, pero no se puede seguir ignorando las políticas que permitan integrar al auto privado a la red integrada de transportación. La red metropolitana deberá incluir estacionamientos disuasorios (que requieren un financiamiento para el desarrollo inmobiliario de nodos multimodales, que pueden ser multifinalitarios) y que viabilice la inclusión de los viajes privados y la integración

a la red de transporte masivo. Es una ingenuidad pretender “bajar a los automovilistas” y subirlos a una bicicleta, particularmente en las metrópolis de viajes largos, pero sí se puede ir disminuyendo la longitud de esos viajes, integrándolos a una red con nodos integradores. Lo anterior requiere de fuentes de financiamiento, con una visión más amplia y menos sesgada por prejuicios y deseos clasemedios que viajan en bicicleta.

Lo anterior, que es economía, requiere del desarrollo de los instrumentos financieros adecuados para financiar el desarrollo metropolitano y que permita desarrollar los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental metropolitana.

Por otro lado, y retomando la perspectiva ambiental del desarrollo, es necesario avanzar hacia la definición e instrumentación más sólida de instrumentos financieros y que permita lograr una adecuada imputación directa de la responsabilidad por daños al ambiente, la inversión de la carga probatoria, mejor y más eficaz reconocimiento de los efectos de los daños y los efectos de la sentencia (procurando una aplicación *erga omnes*).³⁷⁸

Aquí se comparte con el Derecho Urbanístico la necesidad de desarrollar instrumentos para la gestión de las plusvalías y el financiamiento al desarrollo. Las grandes intervenciones metropolitanas deben tener la orientación de detonar procesos de economía que generen beneficios fiscales, además de provocar procesos de estructuración metropolitana adecuados para el desarrollo que se pretenden.

Fundamento constitucional del Derecho Metropolitano

Las propuestas que dan fundamento constitucional y que incluiría varios artículos en la Constitución vendrían a darle una adecuada definición jurídica, descriptiva y generativa en el sentido de Diego Valadés, a conceptos que vendrían a integrar una materia nueva jurídicamente, pero que ya desde hace muchos años tiene un reconocimiento en la realidad del sistema urbanístico y del desarrollo en general del país.

378 GONZÁLEZ, José Juan, *Tratado de derecho ambiental mexicano. Las instituciones fundamentales del derecho ambiental*, op cit. p. 535

A partir de lo anterior la base que estructura el derecho metropolitano tendría como mayor supremacía a las normas constitucionales y estaría centrada en las reformas y adiciones el artículo 115, con los énfasis correspondientes a los artículos 27 y 116 como los que se considera más estructurantes, específicamente al párrafo tercero del 27. El complemento es el artículo 73, fracción XXIX-C, que fija atribuciones del poder legislativo para la emisión de leyes en la materia metropolitana y de asociatividad intermunicipal.

Hay que mencionar que el artículo 122, referente a la Ciudad de México y que es fundamento para la actuación en materia metropolitana para las entidades del Valle de México (apartado C) incluye una propuesta genérica de reforma, sujeta a lo que se vislumbra como una ley específica, que reconoce que esta zona es la de mayor complejidad y complicación para ser objeto de una propuesta de reforma.

Algunos otros artículos refieren a aspectos colaterales al derecho metropolitano, pero se incluyen en las reformas propuestas sobre lo metropolitano y que creemos conforman el fundamento constitucional complementario a esta materia y a la urbanística. Es el artículo 4, 25, 26 y 117.³⁷⁹

Leyes Generales y Estatales

Es claro que se requiere una Ley General, que marque una dirección y complemente aquellas de las entidades federativas que tienen un énfasis en la gobernación metropolitana.³⁸⁰

Con lo anterior, queremos enfatizar que no se trata de regular las materias que la LGAHOTDU ya regula, particularmente en materia de programa de ordenamiento metropolitano, pero sí de ordenar y ampliar esta materia, y especialmente abordar los ámbitos de gobernación, administración pública, como mencionamos en la primera parte de esta sección.

Se trataría de ir en la dirección de crear instancias metropolitanas y un sistema integrado que permita clarificar los procedimientos para la constitución de los espacios

379 Ver al respecto la sección Iniciativas de reforma constitucional, *supra* p. 188

380 Ver al respecto la sección Análisis de Constituciones y Leyes Estatales sobre el fenómeno metropolitano, *supra* p. 209

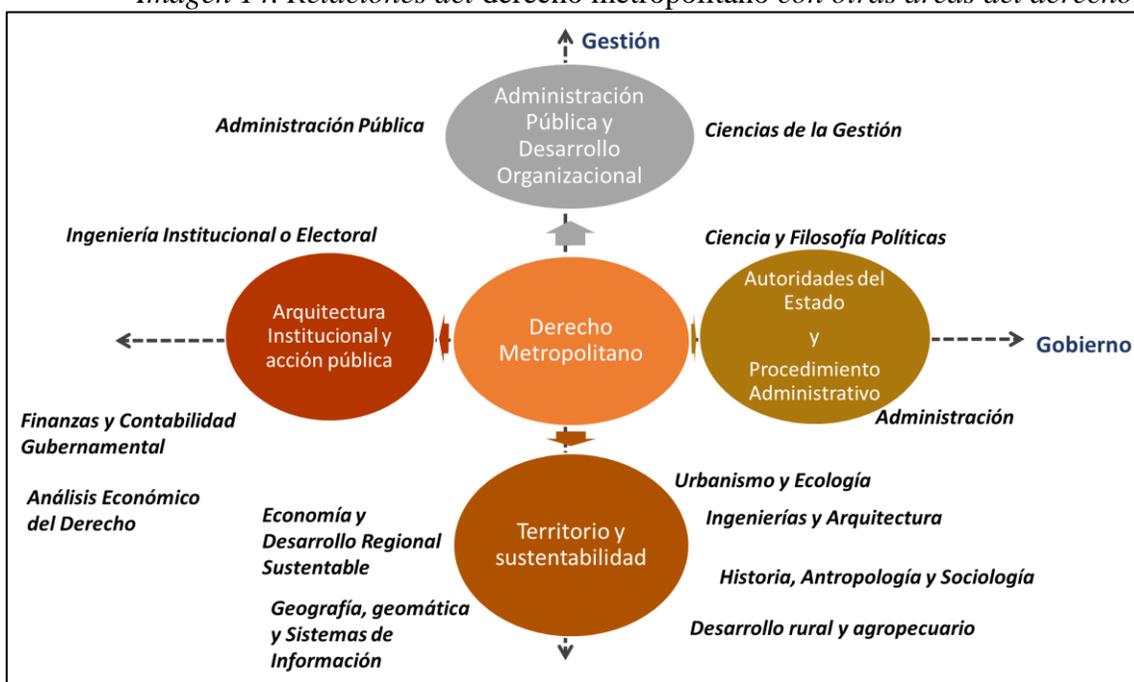
institucionales (contractual), amparados en la base constitucional que permita su constitución.³⁸¹

Lo novedoso de la relación legal entre municipios y autoridades metropolitanas, incluyendo la propuesta de parlamentos obligaría a un ejercicio de creatividad, innovación y apertura para darle el contenido que el *fenómeno metropolitano* demanda.

Relaciones con otras áreas y disciplinas no jurídicas

Siguiendo con la estructura de nuestro esquema de relación del Derecho Metropolitano, ahora lo vinculamos con algunas otras disciplinas no jurídicas que se consideran las más próximas al *fenómeno metropolitano*. La imagen siguiente las relaciona.

Imagen 14. Relaciones del derecho metropolitano con otras áreas del derecho



Fuente: elaboración propia.

- **Teoría del Estado.** Esta y la filosofía política nos aproximan al reto de estructurar las autoridades metropolitanas que compatibilicen con el régimen, político y que estructure adecuadamente el andamiaje institucional pretendido, a partir de la Ingeniería Institucional o Electoral (*Sartori dixit*)

381 KUNZ BOLAÑOS, Ignacio y Gerardo González Herrera, *¿Es posible la Gobernación Metropolitana en México?* op cit. p. 488

- **Administración y gestión organizacional.** La nueva institucionalidad requiere de un diseño para la eficacia, así en la estructuración de las estructuras orgánicas para la coordinación metropolitana, como para la gestión eficiente y con resultados que buscan los organismos prestadores de servicios metropolitanos. Las organizaciones públicas, son organizaciones que al igual que otras requieren un adecuado desarrollo organizacional y la eficacia para alcanzar los objetivos de política pública.
- **Territorio y sustentabilidad.** Vincula a un conjunto de disciplinas, muchas de las cuales han trabajado desde la incomunicación y la rivalidad profesional. La multidisciplina y la transdisciplina para abordar la complejidad de las metrópolis requiere de mayores puntos de colaboración entre disciplinas como el urbanismo y la ecología; entre las Ingenierías y la Arquitectura, con la historia, la antropología y la sociología y con una adecuada relación con el Desarrollo rural y agropecuario. Ninguna de éstas por si sola, o cualquier otra que se pretenda abarcar la materia metropolitana puede tener éxito para los retos que las aglomeraciones involucran.

Por otro lado, la necesidad de aspirar a una economía más abarcativa de la sustentabilidad, que modifique paradigmas tradicionales neoclásicos, es un reto y una condición para la viabilidad ambiental y social de las metrópolis y las regiones, en las que los municipios requieren mecanismos eficaces para sumar sus potencialidades y compensar sus dificultades económicas y de financiamiento.

En todo este proceso el aporte de otras ciencias y técnicas como la geografía y los sistemas de información, destacadamente los de información geográfica y la geomática, junto con la geografía, son claves para continuar con la gestión territorial y la construcción de los instrumentos normativos de ordenación y planeación física.

- **Arquitectura institucional y acción pública.** Requieren de una nueva convergencia para las finanzas y contabilidad gubernamentales metropolitanas, que hagan compatible los objetivos generales con las necesidades de financiamiento de cada uno de los participantes. Subsidiariedad y entendimiento de las diferentes capacidades que confluyen en el proceso son claves para el éxito de la concertación y la cooperación.

Abordar, por otro lado, el análisis económico del derecho³⁸² nos lleva a identificar conductas de los actores económicos e implicaciones en la teoría económica que pretenda conducir la política pública del desarrollo metropolitano, para identificar las consecuencias de esta construcción institucional y normativa pretendida.

En síntesis, al definir el alcance y la finalidad del Derecho Metropolitano se ha propuesto llegar a establecer una síntesis retomando algunas de las correspondientes al derecho urbanístico y otras disciplinas jurídicas y no jurídicas.

Así se reconoce que se trata del desarrollo de un conjunto de normas, reglas, regulaciones, instituciones y principios, preponderantemente de Derecho Público, que forma parte del Derecho Administrativo y que estructuran una rama de la Administración Pública y de la Teoría del Estado y que buscan la el desarrollo de un territorio y el ordenamiento de la colectividad que interacciona en las aglomeraciones metropolitanas.

Una definición preliminar es la siguiente:

El **Derecho Metropolitano** es una rama preponderantemente del derecho público que tiene por objeto analizar y proponer un conjunto de principios y leyes fundamentales que rigen el desarrollo y ordenamiento jurídico e institucional de las metrópolis, que se materializa en diferentes ámbitos físicos o en interacciones entre los actores del desarrollo metropolitano.

Podríamos decir que para diferenciarlo del derecho territorial metropolitano podríamos decir que este:

Es una rama preponderantemente del derecho público, urbanístico y territorial. que, impone modalidades a la propiedad, para hacer efectivo el interés público, dictando las medidas necesarias para planificar gestionar, regular, ordenar y administrar el territorio y los asentamientos humanos y preservar y restaurar el equilibrio ecológico en una región metropolitana.

382 Cfr. COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Derecho y análisis económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997

México tiene ante sí muchos desafíos y de muchos tipos. Los tiempos que estamos viviendo parecen agravarlos y complicarlos aún más. Las metrópolis, por muchas razones, son un de los grandes desafíos para la gobernabilidad del país. Reforzar el régimen que permita gobernarlas, en el sentido más amplio y también más realista posible, es uno de los retos que se han planteado.

Seguramente que habremos de profundizar y ampliar el alcance hasta ahora logrado. Es un objetivo profesional seguir en esta labor y a través de ésta continuar con el diálogo abierto, transdisciplinar y constructivo para contribuir de mejor manera a la contribución que el derecho puede hacer a la mejora de la calidad de vida de las personas y comunidades (cualquier forma de vida) que conviven en las regiones metropolitanas.

EPÍLOGO

El derecho es un fenómeno cultural. La cultura jurídica es una de las claves para que el gobernante sea más recatado y el gobernado menos encogido. Sin cultura jurídica unos atropellan, hasta sin quererlo, u otros son atropellados, hasta sin saberlo.³⁸³

Reforzar la cultura jurídica sobre las metrópolis es un intento para no continuar siendo atropellados por un fenómeno que, parafraseando a Diego Valadés, rebasa las capacidades de “unos”, que atropellan por la no coordinación y que padecemos “otros”, aún sin saber a quién responsabilizar por una mejor calidad de vida en las aglomeraciones metropolitanas. En el extremo se trata de defender sobre el derecho fundamental sobre lo metropolitano, tratando de ser atrevidos y resueltos (en lugar de encogidos o apocados).

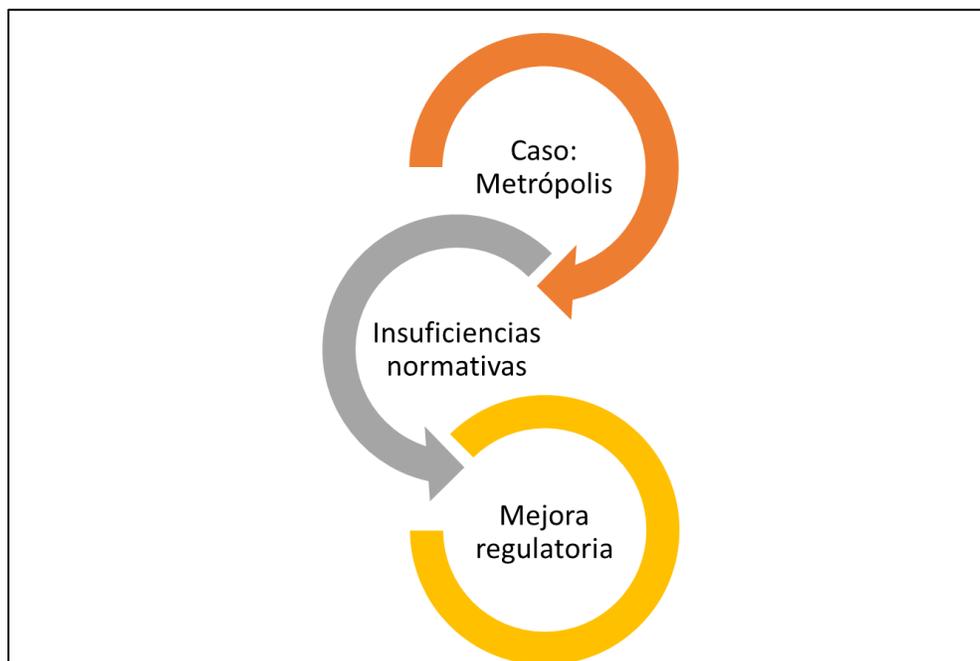
Este trabajo ha sufrido cambios significativos a lo largo de los años que han transcurrido en su elaboración, entre otros porque el autor pasó de ser un servidor público (gobernante, en el sentido orgánico de las funciones que realicé), hacia una posición de gobernado-investigador y ciudadano en búsqueda de una modesta contribución teórica y práctica al *fenómeno metropolitano*. En el camino también tuvimos que experimentar la pandemia por COVID-19 y padecer los duros efectos de la primera cepa, que en parte nos colocó en una mayor reflexividad sobre la necesidad de seguir explorando y aportando al abordamiento de temas de relevancia social.

Podemos decir que el trabajo inició con un conjunto de insatisfacciones sobre lo contenido en la Constitución y en la ley urbanística sobre el *fenómeno metropolitano* y fue avanzando hacia un conjunto de respuestas y propuestas de enfoque y de redacción sobre cómo la norma pudiera ser complementada para mejorar las experiencias de gobernación. Fuimos, sin saberlo, siguiendo la concepción práctica del derecho, usando la interpretación como búsqueda de la norma adecuada tanto al caso (lo metropolitano) como al

383 VALADÉS, Diego, La Lengua del derecho y el derecho de la lengua, *op cit.* p. 28

ordenamiento³⁸⁴ (Constitución y ley urbanística). Como refiere Diego Cienfuegos, al referirse a Zagrebelsky, “A partir del caso el intérprete procede a buscar las reglas y vuelve a él, en un procedimiento circular de dirección bipolar que finaliza cuando se componen de modo satisfactorio las exigencias del caso y las pretensiones de la regla jurídica”³⁸⁵ Expresado esquemáticamente:

Imagen 15. Secuencia metodológica pretendida



Fuente: elaboración propia

Coincidiendo con la perspectiva de Manuel Atienza, aún sin haber profundizado en extenso, considero que es muy importante atender a los aspectos argumentativos del derecho y la necesidad de justificar con razones y no únicamente apelando a la autoridad, las decisiones de los órganos públicos.³⁸⁶ Por lo que se reconoce la necesidad de explicarnos ¿por qué en México no se ha logrado construir la arquitectura institucional, justificada y soportada en el Derecho? dotada de la legitimidad y los consensos y que permita ir más allá

384 CIENFUEGOS, David, “El Estado constitucional. Una reflexión para el modelo mexicano de protección de los derechos”, *op cit.*, p. 80.

385 Idem

386 ATIENZA, Manuel, "El giro argumentativo en la teoría del derecho contemporánea" en Filosofía del derecho y transformación social, México, Trotta, 2017, p. 98

de la tradición o los niveles de autoridad que históricamente se han tenido en el diseño orgánico de distribución de poderes.³⁸⁷

Las reflexiones al finalizar me llevan a considerar, con toda la modestia, que la investigación se fue desarrollando en la perspectiva planteada por Manuel Atienza respecto de la argumentación de hechos, en este caso el hecho metropolitano, y también de la argumentación a propósito de la vida normativa, fundamentalmente las insuficiencias constitucionales y legales para reconocer el hecho y el rezago en las normas. lo que tiene mucha repercusión en la vida ordinaria y en las decisiones sobre este fenómeno.³⁸⁸

El énfasis de la investigación ha estado en identificar y enunciar formas, jurídicamente soportadas y organizacionalmente razonables que permitan superar la institucionalidad que se tiene respecto a la gobernación metropolitana. Diego Valadés ha dicho que “en ocasiones las instituciones y los conceptos guardan una relación sincrónica; esto sucede con el derecho legislado. Otras veces el nexo es diacrónico y la institución precede al concepto: esto ocurre con el derecho consuetudinario. Ahora bien, las instituciones sólo se consolidan cuando sus conceptos causan estado”.³⁸⁹

Hoy podemos decir que lo metropolitano es derecho consuetudinario, diacrónico. Una realidad cotidiana para los individuos que las habitan y para las autoridades que comparten problemáticas y oportunidades que las vinculan, pero que aún no existe un concepto clave que la defina con precisión jurídica. Las definiciones y los conceptos, más o menos consensuados, se han venido formalizando en algunas de las disciplinas que las usan para fines propios de éstas o de las políticas públicas que les son propias. Este trabajo hace el reconocimiento que es necesario encontrar un reconocimiento jurídico del término y de la realidad a la que alude, que permita que el concepto cause estado y tenga consecuencias jurídicas, especialmente la obligatoriedad de coordinarse.

Podemos constatar que el pensamiento de origen en el diseño de la investigación tenía fundamentalmente una orientación urbanística por lo que algunas de las propuestas se

387 ATIENZA, Manuel, *Las razones del Derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 6-7.

388 ATIENZA, Manuel, *Las razones del Derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, *op cit.* p. 204

389 VALADÉS, Diego, *La Lengua del derecho y el derecho de la lengua*, *op cit.* p. 32

enfocaban prioritariamente hacia el ámbito territorial y consecuentemente hacia la ley urbanística. Probablemente a lo largo del trabajo este énfasis se mantuvo en algunas de las secciones, no obstante que al final poder decir que se tiene la convicción de que lo metropolitano va mucho más allá de lo urbanístico.

Esta discusión persiste hasta el momento de terminar este trabajo en espacios académicos y de instituciones públicas y legislativas, toda vez que se debate entre una Ley General de Coordinación Metropolitana y la posición de mantener en la LGAHOTDU el marco de actuación metropolitano, como si todo lo metropolitano fuera territorial y urbanístico. La primera ley con un énfasis hacia la gobernación, mientras que la segunda pretendiendo abarcar más allá de la ordenación y pretendiendo la gobernación metropolitana, sin que su ámbito de aplicación le posibilite ir más allá de lo territorial y consecuentemente de la gobernanza en el terreno de la ordenación territorial.

Ese será un debate disciplinario y legislativo para los siguientes años en el que requerirá mantener la premisa que lo metropolitano es más allá que lo territorial y requiere instrumentos para la gobernación que vayan más allá de los esquemas tradicionales. También será necesario superar la limitación orgánica que hoy persiste, especialmente en el Gobierno Federal, en donde lo metropolitano pareciera agotarse en la actuación de una única dependencia federal -la SEDATU-, mientras que la mayoría de las dependencias y entidades actúan descoordinadamente en el desarrollo y configuración de las metrópolis.

Más riesgoso sería que el Gobierno Federal persista en la idea expresada por funcionarios de Hacienda, que no se tienen responsabilidades respecto a lo metropolitano y que se mantenga la tendencia a no asignar recursos presupuestales para el desarrollo de estas áreas.

El trabajo ha arribado a la conclusión sobre la necesidad de formalizar y acrecentar la presencia del Derecho Metropolitano, como nueva área del derecho, con una naturaleza y un abordaje específico. Sí en cercana relación con el Derecho Urbanístico, así como con otras ramas del Derecho, particularmente con aquellos que regulan lo territorial, en el sentido más amplio, ecológico, de los recursos naturales, los servicios ambientales, etc., pero desarrollando lo específico que requieren estas áreas. Hemos arribado a la conclusión que el Derecho Metropolitano es en principio Derecho Constitucional, porque “en la actualidad es

imposible, encontrar un problema jurídico, medianamente serio, que carezca de alguna relevancia constitucional³⁹⁰, por lo que podemos asegurar que lo metropolitano tiene esa relevancia para estar claramente precisado en la Constitución y constituir así la base que permitiría transitar de un voluntarismo de los actores metropolitanos hacia una obligatoriedad de coordinación. Si atendiéramos al cuestionamiento de Diego Valadés sobre el dilema de sustituir o renovar nuestra Constitución se puede resolver contestando una pregunta sencilla: ¿hay algo que se quiera y se necesite, que no quepa en la Constitución actual? Diríamos que lo metropolitano requiere de una actualización y de un reordenamiento conceptual, “para atender las demandas de equidad y democracia sin exponer a México a un salto al vacío”³⁹¹, pero renovando las concepciones sobre la organización del poder.

Se requiere, a nuestro juicio, poner al día la relación sincrónica, legislando sobre la institucionalidad metropolitana para acercar un concepto que las ha precedido y que requiere una definición jurídicamente consolidada. En otras palabras, se considera que lo metropolitano es una realidad semántica y real para algunas disciplinas y para fines estadísticos o de información geográfica, pero que aún no causa estado, institucionalmente y jurídicamente hablando.

Algunas entidades federativas han avanzado más rápido y con mayor decisión que los poderes federales. Especialmente es el caso de Jalisco y más en particular en Guadalajara, que cuentan con un marco legal que posibilita esquemas amplios que estructuran el régimen metropolitano y el sistema integral de coordinación. Un sistema que ha estructurado la presencia de la obligatoriedad desde la Constitución, hasta la formalización de leyes de asociatividad intergubernamental e intermunicipal, además de la ley urbanística. Como ha sido destacado en el momento Jalisco cuenta con una Ley de Coordinación Metropolitana, una Ley de Asociatividad Intermunicipal y un Código Urbano.³⁹²

390 *Ibidem*, p. 69

391 Valadés, Diego, “La constitución y sus grandes temas”, *op cit.* p. 32.

392 Acaso Jalisco se ha equivocado al estructurar su sistema normativo de esa manera, frente a la persistencia en el ámbito federal de mantener sin cambios constitucionales para reconocer lo metropolitano y pretender mantener una ley general urbanística como la principal norma para fines de gobernación metropolitana. El debate federal y la evolución que requieren la gran mayoría de las entidades federativas tendrían en Jalisco un referente para la estructuración de su sistema normativo y de gobernación metropolitana. Hoy por hoy el de mayor éxito reconocido en todo el país.

Sin embargo, es importante reconocer que las restricciones constitucionales federales, históricas o reales, además de ciertos sesgos “municipalistas” siguen muy presentes para dificultar la mejora de las formas de coordinación metropolitanas y, consecuentemente no alcanzan a mejorar los resultados de gobernación de estas aglomeraciones. Como se ha dicho, no se trata de una cuestión de voluntades, la coordinación metropolitana será obligatoria o no será, o será mientras se conjuguen buenas voluntades... y hasta antes de las siguientes elecciones. Los “voluntarismos” de coordinarse son, en la mayoría de los casos, la cortina de humo que esconde la intención de no institucionalizar lo coordinación. Se requiere la obligatoriedad y una eficacia en la aplicación de incentivos eficaces para favorecer la coordinación, así como sanciones en caso de que no suceda.³⁹³

El hecho metropolitano, es un aspecto que involucra aspectos físicos, territoriales, ambientales, políticos y de políticas, por lo que se requiere el diálogo creativo de varias ciencias y disciplinas para la construcción de una argumentación de las decisiones metropolitanas que requerimos. Sin lugar a dudas, el Derecho tiene un papel relevante y una necesidad de ponerse al día respecto una materia que ha sido dejada de lado y “encomendada” al Urbanismo principalmente.

Se trata, siguiendo con la propuesta de Atienza, de una argumentación productora de derecho, en el sentido propuesto por el autor de la *fase prelegislativa*, a partir de reconocer que el problema social metropolitano, tiene una solución —total o parcial— en la adopción de medidas legislativas, por lo que se han abordado las propuestas de reforma desde una lenguaje amplio y también específico (*técnico-jurídico*) tendiente a la propuesta legislativa, en una técnica y formato de esa naturaleza.

Desde esta racionalidad, considero que se ha podido abordar el trabajo de investigación atendiendo a varios niveles y, consecuentemente, a varios tipos característicos de argumentación, sugeridos por Atienza, que han servido de guía para enmarcar las reflexiones finales:

393 KUNZ BOLAÑOS, Ignacio y Gerardo González Herrera, *¿Es posible la Gobernación Metropolitana en México?* op cit. p. 463

- una racionalidad lingüística: tratando de transmitir de forma inteligible un mensaje —la ley— al receptor —el destinatario—, a partir de la puesta en evidencia de la necesidad de reforzar jurídica y conceptualmente el régimen metropolitano;
- una racionalidad jurídico-formal, tratando de insertar la nueva ley en un sistema jurídico previamente existente, pero que requiere de ampliar su marco de interpretación y actuación sobre la realidad metropolitana;
- una racionalidad pragmática, que busca que la conducta de los destinatarios, actores metropolitanos, tenga que adecuarse a lo prescrito en la ley, de manera obligatoria, con incentivos y sanciones (“zanahorias y garrotes”) y con actores capaces de aplicar unas y otras, proactivamente;
- una racionalidad teleológica, para lograr a través de la ley alcanzar los fines sociales perseguidos y que se traduzcan en una mejor calidad de vida metropolitana (de las personas y de las otras especies); y
- una racionalidad ética, en cuanto que las conductas prescritas y los fines de las leyes presuponen valores, de cooperación, concurrencia, corresponsabilidad y responsabilidad compartida (incluyendo la sustentabilidad de los ecosistemas), susceptibles de explicación y justificación ética.

En el recuento de temas relevantes que han sido abordados en el desarrollo del trabajo, con más o menos profundidad, se considera que es necesario que el país resuelva de mejor manera el problema de definición, delimitación y las consecuencias institucionales que se derivan respecto a las aglomeraciones, las zonas metropolitana, sus regiones más amplias y también las regiones no metropolitanas, en donde también convendría una mejora en los sistemas normativos para favorecer la asociatividad intermunicipal e intergubernamental.

Lo metropolitano, como se ha dicho, es un “territorio blando” y heterogéneo, por lo que se requieren soluciones (convenios de coordinación) acordes con la problemática que se analice y con la diversidad de territorios y arreglos de confluencia entre actores. En México, por ejemplo, prácticamente no se atienden las metrópolis transfronterizas y sobre la megalópolis hay muchas hipótesis abiertas y dudas sobre la viabilidad de las soluciones practicadas, incluyendo lo propuesto entorno a una nueva ley para la Zona Metropolitana del

Valle de México, que, siguiendo la tradición de las soluciones históricas “espera resultados diferentes haciendo las mismas cosas”.

El reto general sigue siendo la gobernación metropolitana, como ruta para integrar parte de las soluciones hasta ahora experimentadas, pero planteando nuevas perspectivas para superar los insuficientes resultados hasta ahora tenidos. Hay un reto cognoscitivo en superar la fragmentación y la sectorización con la que se han abordado muchos de los desafíos, en este caso territoriales y jurídicos y en aceptar, como dice Luis Aguilar, la necesidad de interdependencia entre los gobiernos y entre éstos y los agentes sociales.

Es un consenso de muchas disciplinas y perspectivas teóricas que la *complejidad* de las realidades metropolitanas, las hace inseparable en sus componentes y al igual que en la alegoría de la mayonesa antes expuesta, se reconoce que no es posible separar sus ingredientes. No se puede decir que las metrópolis son únicamente competitividad económica global, o expansión territorial o realidad urbana o conflictividad ambiental o cualquier otro componente por separado, son todos a la vez y las interacciones entre componentes conforman un sistema nuevo, *complejo* y a la vez *complicado* por las reglas institucionales que les hemos puesto, que han impedido avanzar hacia una mayor coordinación, cooperación y concurrencia.

Se ha propuesto la diferenciación entre sistemas complejos y sistemas complicados, éstos últimos como “mecanismos ensamblables”, como reglas institucionales que es posible reescribir y recomponer para lograr nuevos fines. En este último aspecto se han centrado las propuestas que se derivan de este trabajo, con la pretensión de tratar de fortalecer las soluciones disponibles en dos niveles, el de la producción del Derecho Metropolitano: nivel constitutivo, y el de fomento a la construcción de arreglos flexibles y adaptativos: nivel contractual, que identificamos con los convenios de coordinación, que permitan establecer las materias, las instancias y los arreglos que cada tipo de zona metropolitana requiera y se logren acordar.³⁹⁴

394 KUNZ BOLAÑOS, Ignacio y Gerardo González Herrera, *¿Es posible la Gobernación Metropolitana en México? op cit.* p. 487-488

Si se sigue priorizándose el *municipalismo* no cooperativo, seguiremos encubriendo agendas particularísimas de alcaldes que aspiran a mantenerse fuertes solos, en lugar de cooperativos con el éxito de la comunidad metropolitana. Los retos del Municipio se han ido acumulando y están en un serio dilema de viabilidad gubernativa. Es cierto que la tradicional imposición entre los gobiernos estatales a los municipales, y de la federación a los otros dos niveles es motivo de desconfianza y rechazo a la cooperación intergubernamental, por eso es necesario plantear que la obligatoriedad no puede ser únicamente para los municipios, tampoco una que promueva únicamente la intermunicipalidad. En prácticamente todas las asociaciones intermunicipales también debería existir una interacción intergubernamental con los gobiernos estatales y federal.

La obligación de la coordinación metropolitana deberá ser para los municipios y también para las entidades federativas y para la federación. Para los poderes ejecutivos, en donde es claro, que no podría ser reducido al ámbito de actuación de una única dependencia, federal o estatal; pero también involucrando decididamente al ámbito legislativo o de representación que involucra a los ayuntamientos, por lo que el diseño de parlamentos metropolitanos o cualquier otra solución de representación y de construcción de normas metropolitanas habrá de enfocarse a este otro poder. Más adelante aventuramos una perspectiva de más largo alcance sobre el Poder Judicial.

En la recapitulación arbitraria de la historia de las estructuras orgánicas federales (de 1917 hasta ahora) se puede encontrar una narrativa de cómo sí, y cómo no, la actuación de las dependencias y algunas entidades han reconocido el *fenómeno metropolitano*, en diferentes momentos de la historia del país. Se trata, dicho de manera rápida de un desempeño sectorizado y poco integrado a la dinámica de las propias aglomeraciones. Han sido factor de estructuración y también de desestructuración de las ciudades, como destacadamente sucedió con el incentivo a “construir vivienda y desparramar las metrópolis”, como política emanada del sector vivienda federal que ignoró o condicionó el desarrollo equilibrado de los usos de suelo locales y provocó una gran expansión de las manchas metropolitanas. Esta reconstrucción de la historia sobre las estructuras de gobierno federal (dependencias y organismos) es como un homenaje a la frase de Gabriel García Márquez “La vida no es la que uno vivió, sino la que recuerda y cómo la recuerda para contarla” una recapitulación “a

la limón”, pero que esperemos que enfatice la necesidad de una responsabilidad general para el Gobierno Federal, en lugar de un remedio sectorial a partir de la SEDATU.

La propuesta para redefinir los límites competenciales de algunas dependencias, particularmente para armonizar de mejor manera las capacidades institucionales e integrarlas a la realidad metropolitana es una materia pendiente. Por ello conviene enfatizar que la obligatoriedad para coordinarse no involucra únicamente a municipios, debe ser, como ya hemos dicho, también una obligación para los gobiernos estatales y federal. Por supuesto no únicamente para las dependencias que atienden la materia territorial (particularmente SEDATU). Es necesario darle mayor presencia a la agenda ambiental metropolitana y lograr hacer cumplir los objetivos del ordenamiento territorial, bajo una perspectiva más integrada.³⁹⁵ Pero, como se ha insistido a lo largo de este trabajo en materia metropolitana, especialmente la integración, más allá de lo territorial-urbanístico, para la gobernación de esas aglomeraciones, incluyendo el papel que una vez tuvo la Secretaría de Gobernación, como ministerio encargado de la gobernabilidad y la coordinación intergubernamental.

En una reciente intervención, Antonio Azuela ha reconocido que las grandes intervenciones regionales, modifican y actualizan las normas y los ordenamientos “primero se diseñan las infraestructuras y luego se planifica y ordena el territorio”³⁹⁶. Lo anterior tiene que ver con la consideración hecha respecto a encontrar mejores soluciones en los sistemas de planeación, del desarrollo en general y de la planeación y ordenamiento territorial en particular. Se requiere reconocer que los niveles más amplios de planeación, generales del territorio y aún los estatales son demasiado generales y a escalas poco útiles para la toma de decisiones, por lo que fortalecer la ordenación regional, incluyendo la metropolitana (meso nivel), puede representar un significativo avance en esta tarea tan rezagada en el país. Ahí mismo, darle un mayor reconocimiento al nivel de proyectos, o grandes intervenciones territoriales, puede y debe tener un efecto de “ida y vuelta” en la planeación.

En otras palabras, reconocer que la ordenación regional (incluida la metropolitana) tiene un efecto hacia arriba en la orientación del desarrollo general y también hacia abajo en

395 Algunos autores aluden a esto como *compliance*, ver al respecto <https://www.facebook.com/CONACOMX/videos/693017061543967>

396 Ibidem

los niveles inferiores de centro de población y parciales; pero que también reconocer que frente a la orientación estratégica definida por el desarrollo estratégico o desde los proyectos concretos, la ordenación y planeación deben reaccionar proactivamente actualizando las normas. La secuencia ordenamiento a programa territorial operativo³⁹⁷ y acciones presupuestales no debería ser una ruta con una única dirección normativa o práctica.

Aquí cabe la referencia a la necesidad de reconceptualizar el financiamiento metropolitano, en particular el Fondo Metropolitano. Reconvertirlo de “una zanahoria podrida” a un verdadero sistema de incentivos para la cooperación metropolitana, concebida más allá de lo urbano, dándole mucha relevancia a aspectos claves como los servicios ambientales y la interacción urbano-rural. Se está convencido que los mecanismos económicos, fiscales y financieros son una palanca para fomentar cambios y para darle viabilidad a acuerdos de cooperación “ganar-ganar”.

Si se sigue priorizando la infraestructura para los espacios más urbanizados de las metrópolis, lo que seguirá provocando un modelo desigual y excluyente en la coordinación metropolitana de municipios que son heterogéneos y diversos y que requieren una “canasta” más amplia, seguiremos generando razones para la no coordinación. Los municipios metropolitanos que tienen territorios agropecuarios están perdiendo su posibilidad de acceder a programas presupuestales agropecuarios y de fomento a las políticas de conservación de suelo y servicios ambientales, mientras que los más urbanizados tienen a concentrar los recursos para infraestructura y para las políticas de consolidación y centralidad.

Ignacio Kunz, ha destacado que la esencia del problema metropolitano es la *coordinación cooperativa de los actores*, y cuando refiere el trabajo de Daniel Pérez Torres, como particularmente significativo en el tema metropolitano, destaca preguntas rectoras en la reflexión ¿hacia dónde vamos? ¿Quién gana y quién pierde con estas decisiones? ¿Qué mecanismos de poder se están usando? ¿Es este desarrollo deseable?³⁹⁸

397 Lo anterior alude a los programas territoriales operativos que se encuentran contenidos en la LGAHOTDU (artículos 90 y 91). En Jalisco existe el instrumento similar que se denomina Plan Regional de Integración Urbana (PRIU) y en los ordenamientos territoriales y ecológicos que se han desarrollados, son parte de los procedimientos integradores. Los PRIU han sido, además, concebidos más allá de lo “urbano” para relacionarlo con lo territorial más amplio, las infraestructuras y los sistemas de ciudades.

398 KUNZ BOLAÑOS, Ignacio, *comp.*, *Planeación Metropolitana*, *op cit.* p. 48

Los rezagos y debilidades en los municipios son cada vez más reconocidas por muchos especialistas, municipalistas y otros no tanto, y tienen que ver también con la vuelta hacia un recentralismo, que ha venido a complicar la precaria situación de los gobiernos locales, particularmente por la sequía en las transferencias presupuestales y la concentración y protagonismo de la Federación y los gobiernos estatales. Por ello la concurrencia y coordinación con los otros niveles de gobierno, pero sobre todo la construcción de mecanismos para la cooperación y la sinergia intermunicipales son urgentes para resolver las debilidades del actual modelo que ha priorizado el aislamiento y que no acaba de reconocer la transterritorialidad de los asuntos metropolitanos³⁹⁹ y de otros en el ámbito del desarrollo regional más amplio.

Hay variadas experiencias de cooperación intermunicipal en el país, se ha destacado las cercanas a nuestro ámbito de actuación, particular y especialmente las Juntas Intermunicipales en Jalisco, por lo innovador y porque se considera que sería una posible solución de cooperación regional intermunicipal para otras regiones del país⁴⁰⁰. Por supuesto, que se reconoce destacadamente los avances de la arquitectura institucional metropolitana de Jalisco, especialmente en Guadalajara y estamos convencidos que pueden aportar mucho a la arquitectura general del país, reforzados recientemente por la experiencia de coordinación interestatal entre Puerto Vallarta y Bahía de Banderas, que se consideran como experiencias útiles que abren una nueva oportunidad para el reforzamiento de lo metropolitano en México. Se ha recuperado y enfatizado de éstas, la creación de instancias, más permanentes y mecanismos adaptativos que puedan evolucionar de *mesas metropolitanas* (temas y políticas generales) a *agencias metropolitanas*, pero también se ha destacado que es conveniente darles mayor fortaleza institucional.

Considero que el cúmulo de experiencias de organismos metropolitanos y agencias, empresas y otras entidades que gestionan funciones y servicios públicos en las metrópolis es una realidad real que requiere de una realidad jurídica que las reconozca más ampliamente.

399 AGUILAR Villanueva, Luis F., Gobernanza Metropolitana. *Texto inédito, op cit.* p. 2

400 Sobre el fortalecimiento de la institucionalización de las Juntas Intermunicipales el Congreso del Estado de Jalisco aprobó la Ley de Asociaciones Intermunicipales del Estado de Jalisco, Ley publicada en la Sección X del Número 29 del Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el sábado 30 de octubre de 2021. Consultada en: SCJN, Normatividad Estatal.

Se ha tratado de problematizar la “autoridad intermedia” aludida entre municipio y entidades federativas, para concluir que se requiere de muchas más autoridades metropolitanas, para integrar soluciones, en lugar de seguir multiplicando los problemas por la falta de cooperación. Los cuidados y restricciones sobre la invasión a la autonomía y sobre evitar nuevos “jefes políticos” están claras, se requiere el cómo sí del reconocimiento jurídico de la cooperación y la coordinación metropolitana. La asociatividad ya prevista en la Constitución ha demostrado que no violenta el concepto de “autoridad intermedia”, ahora se trata de explorar otras modalidades de autoridades con mayor fortaleza institucional.

En la evolución que ha representado este trabajo encontramos que el derecho metropolitano es un *derecho a lo metropolitano*, un derecho que podríamos identificar de tercera generación, difuso,⁴⁰¹ y que tendría que ser estudiado desde esta perspectiva más amplia.

Así es ya en este momento el correspondiente derecho al medio ambiente sano, incluido en el artículo 4º constitucional, “catalogado entre los derechos de tercera generación.”⁴⁰² La mayor parte de los derechos de este artículo se catalogan de segunda generación y se caracterizan por exigir del Estado un comportamiento activo y, sobre todo, la canalización de recursos públicos para garantizar su protección efectiva, con base en el principio de solidaridad. (y se distinguen) de los políticos y civiles porque éstos otorgan una protección a las personas consideradas de manera individual en beneficio de la sociedad, en particular a la familia como base de la sociedad, del matrimonio como base de la familia y, de modo especial, a los niños”.⁴⁰³ En los derechos colectivos o derechos de los pueblos (a diferencia de los de) tercera generación, el sujeto protegido ya no es el individuo en sí mismo, como en los de primera generación, o por su rol social, como en los de segunda generación, sino por integrar un pueblo, una nación, o ser parte de toda la humanidad. En este tenor se

401 MÉNDEZ Rivera, José Ángel, “La protección neoconstitucional del derecho al medio ambiente como derecho de tercera generación”, *Op cit.*, p. 113.

402 Como se sabe estos derechos fueron introducidos en el catálogo de derechos humanos con posterioridad a la primera generación -de los derechos civiles y políticos- y a los de la segunda generación -de los derechos económicos, sociales y culturales”, *cfr.* CÁRDENAS, Jaime, *et al.*, *Para entender la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Primera Edición, Nostra Ediciones, 2007, p. 47.

403 *Ibidem*, p. 45.

toma en cuenta a las personas, como integrantes de una comunidad con conciencia de identidad colectiva”.⁴⁰⁴

De acuerdo con Ferrajoli, citado por José Roldán Xopa, “los derechos fundamentales se distinguen de los patrimoniales, ya que éstos son singulares (tienen por objeto bienes o prestaciones concretas) en lugar de universales y son disponibles en lugar de indisponibles. Los derechos fundamentales no son jamás patrimoniales, excluyen a las demás personas. Son derechos subjetivos, ya que son intereses jurídicamente protegidos en forma de expectativas positivas o negativas”⁴⁰⁵.

Así para nosotros la pertenencia a una zona metropolitana constituye esta identidad colectiva que otorgaría al derecho humano metropolitano esta característica de derecho en el que las acciones colectivas deben ser reguladas para que el interés individual o privado no afecte los intereses de otros y los bienes públicos.⁴⁰⁶ En lo metropolitano, como se ha dicho, para la garantía de este derecho no basta el activismo estatal, incluyendo la canalización de recursos públicos, que sí son necesarios pero que no van a ser suficientes si la responsabilidad o el deber de los habitantes no deriva en modelos de producción y consumo que contribuyan al desarrollo sostenible compartido, como señala José Ángel Méndez al referir algunos términos de la Declaración de Bizkaia.⁴⁰⁷

Es de destacar, por otro lado, que entre los términos de esa Declaración, incluidos por este autor, están “el compromiso de todos los Estados, y en particular los Estados vecinos, que deberán cooperar entre sí en la defensa del medio ambiente y en la lucha con la contaminación, sea cual fuere su origen”.⁴⁰⁸ Por lo anterior conviene preguntarse si a nivel internacional se promueve una cooperación asociada con el reconocimiento de la

404 MÉNDEZ Rivera, José Ángel, “La protección neoconstitucional del derecho al medio ambiente como derecho de tercera generación”, *op cit.* p. 114

405 ROLDÁN XOPA, José, “La Constitución económica en México. Entre el mercado y las instituciones”, en WITKER, Jorge *Derecho y Economía*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, El Colegio Nacional, 2021, p. 47

406 ROLDÁN XOPA, Javier, La ordenación constitucional de la economía. Del Estado regulador al Estado garante”, *op cit.*, p. 243.

407 MÉNDEZ Rivera, José Ángel, “La protección neoconstitucional del derecho al medio ambiente como derecho de tercera generación”, *op cit.* p. 118

408 *Idem.*

transterritorialidad de algunos fenómenos, como la contaminación y la defensa del medio ambiente, ¿Por qué en México seguimos priorizando la autonomía y la individualidad de la actuación de los municipios y de otros actores gubernamentales, frente a los retos que imponen el *fenómeno metropolitano*?

La responsabilidad o el deber individual o asociativo de proteger un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, fomentándolo en el ámbito nacional e internacional, junto al derecho a disfrutarlo es uno de los énfasis argumentativos que tendrían que ser profundizados en trabajos posteriores, pero que desde ahora se ha planteado como un tema exploratorio cuando se ha introducido en la denominación del Capítulo I del Título Primero, referente a los Derechos Humanos y sus Garantías y la incorporación del concepto de *responsabilidad*⁴⁰⁹, además de las adiciones propuestas en los artículos 4º y 27, respecto a la búsqueda de objetivos de sustentabilidad, procurando no rebasar los límites planetarios, que hoy se encuentran seriamente violentados, especialmente los más evidentes y que están asociados en el fenómeno del cambio climático.

La convicción de este postulado sobre el *derecho de lo metropolitano* está relacionada con la idea de un Estado Constitucional, en el sentido de Fioravanti, entendido “como gobierno de un territorio, que actúa de manera cada más disciplinada y reglada, con la intención de reunir las fuerzas operativas sobre ese territorio, de reconducirlas a una perspectiva común”.⁴¹⁰ Los territorios metropolitanos, serían así responsabilidad Estatal, en donde las fuerzas operativas de todos los órdenes de gobierno convergen, para esa reconducción hacia una perspectiva común: el desarrollo metropolitano.

En esa perspectiva la autoridad no puede ser garante de objetivos que dependen de la actuación de otras autoridades y de otros actores del desarrollo, por lo que se convierte en una impulsora de una mayor conexión entre derechos y responsabilidades frente a una realidad en la que los recursos públicos son insuficientes y los recursos sociales, económicos

409 Para esta discusión conviene tener presente que el artículo 31 constitucional precisa las obligaciones de los mexicanos tenemos, pero se refiere a las siguientes: la responsabilidad de que las hijas, hijos o pupilos, tengan educación obligatoria, en su caso militar; así como de asistir a instrucción cívica y militar; alistarse y servir en los cuerpos de reserva; y contribuir para los gastos públicos.

410 Cienfuegos, David, “El Estado constitucional. Una reflexión para el modelo mexicano de protección de los derechos”, *op cit.*, p. 63.

pueden ser mucho mayores si se conducen en el sentido de una corresponsabilidad metropolitana. Se trata de una concepción diferente que metafóricamente diríamos debería pasar de la división de poderes a la unidad de éstos.⁴¹¹

Frente a esta perspectiva del Estado Constitucional de Derecho, emergen algunas otras cuestiones que habremos de abordar posteriormente, como la que se pregunta ¿a quién le correspondería la protección de los derechos metropolitanos? que tendría su contrapartida en la responsabilidad del Estado de cumplirlos, y muy en particular bajo la perspectiva de la obligatoriedad de las autoridades por la coordinación. Surge aquí la discusión en torno al rediseño del Poder Judicial y la perspectiva en algunas naciones y que apunta en la dirección de contar con Tribunales Constitucional.

*Los tribunales constitucionales como “órganos supremos constitucionales de única instancia, de carácter permanente, independientes e imparciales, tienen por función esencial y exclusiva la interpretación y defensa jurisdiccional de la Constitución, a través de procedimientos contenciosos constitucionales referentes como núcleo esencial a la constitucionalidad de normas infraconstitucionales y la distribución vertical y horizontal del poder estatal, agregándose generalmente la protección extraordinaria de los derechos fundamentales...”*⁴¹²

Para David Cienfuegos la posibilidad de iniciar con cortes o tribunales constitucionales en las entidades federativas es una vía incipiente en su desarrollo normativo y orgánico,⁴¹³ y que en la perspectiva de autoridades metropolitanas cabría como una alternativa por explorarse y para garantizar la constitucionalidad de la actuación de los

411 En una reflexión reciente encontré que la definición de límite (y su consecuencia en la delimitación) que alude a la separación (Línea real o imaginaria que separa dos terrenos, dos países, dos territorios, cuando en muchos de los escenarios metropolitanos deberíamos hablar de lo contrario: acercamiento, unión, unificación, convergencia, inclusión: Línea que une, acerca, une, hace converger a dos territorios en la búsqueda de un fin común.

412 Cienfuegos, David, “El Estado constitucional. Una reflexión para el modelo mexicano de protección de los derechos”, *op cit.*, p. 91.

413 *Ibidem*, p. 92.

órganos ejecutivos y legislativos propuestos, en especial sobre la actuación de los propuestos parlamentos metropolitanos.

Este último componente nos permite plantear el contexto propicio para el ejercicio de los derechos metropolitanos, que necesariamente es acompañado de la idea de la democracia y de aquellas funciones que el constitucionalismo cumple en un sistema democrático, que: “legitima las instituciones, asegura el control jurídico de los procesos políticos, procura la estabilidad social, regula las funciones económicas y garantiza la positividad del ordenamiento jurídico”.⁴¹⁴

Hemos dicho que los parlamentos metropolitanos podrían hacer que la representatividad ciudadana contara con una mayor legitimidad, asegurando reglas más claras para los procedimientos de nombramiento, rendición de cuentas y también para su vinculación efectiva con la gobernación metropolitana. Pero igualmente un reforzamiento de la democracia tendería a fortalecer el diseño institucional para otras instancias metropolitanas, como los institutos de planeación y gestión metropolitana, mejorando los procedimientos para los nombramientos de los titulares y personal adscrito.

La idea de una democracia metropolitana está también asociada con los derechos y obligaciones (responsabilidades o deberes en el sentido de la sostenibilidad) de una nueva ciudadanía metropolitana. Ya en Jalisco, existe en el Código Electoral y de Participación Ciudadana, como requisito (derecho metropolitano) que para ser Presidente Municipal, Regidor y Síndico se requiere: Ser nativo del Municipio o área metropolitana correspondiente, o acreditar ser vecino de aquellos, cuando menos tres años inmediatos anteriores al día de la elección⁴¹⁵.

En el caso de la Ciudad de México, existe un equivalente como requisito para ser Alcaldesa o Alcalde o concejal, pero se refiere únicamente a la demarcación territorial correspondiente a su candidatura, por lo menos de seis meses ininterrumpidos inmediatamente anteriores al día de la elección, impidiendo que puedan ser electos para el periodo inmediato posterior en una alcaldía distinta a aquella en la que desempeñaron el

414 *Ibidem*, pp. 72 y 73.

415 *Cfr.* Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, artículo 11

cargo, sin embargo, no vincula a la posibilidad de serlo de la Zona Metropolitana del Valle de México⁴¹⁶.

En fin, muchas de las preguntas y las respuestas para las metrópolis en México siguen abiertas. Hacer que evolucionen o se revolucionen ha sido el objetivo central de este trabajo. Nos seguirá comprometiendo encontrar nuevas rutas para esta reflexión. Me complace haber encontrado en el estudio de la carrera de Derecho más preguntas que respuestas y espero haber contribuido con algunas otras al aporte que esta ciencia le debe al *fenómeno metropolitano*.

416 Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, artículos 16 y 21.

ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICAS E IMÁGENES

IMAGEN 1: PROCESO DE URBANIZACIÓN Y DE FORMACIÓN METROPOLITANA	36
TABLA 1. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE LAS METRÓPOLIS EN MÉXICO (1960-2015)	45
TABLA 2. SÍNTESIS DE LA CONFORMACIÓN DE ZONAS METROPOLITANAS INTERESTATALES	46
TABLA 3. CANTIDAD DE MUNICIPIOS POR ZONAS METROPOLITANAS	47
TABLA 4. CANTIDAD DE ENTIDADES POR ZONAS METROPOLITANAS.....	47
TABLA 5. CLASIFICACIÓN DE ZONAS METROPOLITANAS EN RELACIÓN A “CAPITALIDAD”	48
IMAGEN 2. CONFIGURACIONES EN LAS METRÓPOLIS	48
IMAGEN 3. EJEMPLO DE ZONA METROPOLITANA CON UN ÚNICO MUNICIPIO	57
IMAGEN 4. SOBRE SIGNIFICADO Y SIGNIFICANTE EN LO METROPOLITANO	59
IMAGEN 5. PROCESO PARA RECONOCIMIENTO DE ZONAS METROPOLITANAS Y CONSECUENCIAS EN LA COORDINACIÓN.....	61
TABLA 6. SÍNTESIS DE EVENTOS INSTITUCIONALES Y REFORMAS METROPOLITANOS EN JALISCO Y EN EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA	81
IMAGEN 6. EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD METROPOLITANA EN EL AMG 2014-2018	86
TABLA 7. TITULARES DE LA SEDATU	103
TABLA 8. TITULARES DE LA SEMARNAT-SEMARNAP	107
IMAGEN 7. DESARROLLO HISTÓRICO DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO EN MÉXICO	109
TABLA 9. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO METROPOLITANO (2006-2020) ..	113
GRÁFICA 1. PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN EN EL FONDO METROPOLITANO POR ZM Y AÑO (2006-2017)	116
IMAGEN 8. MODELO DE LAS CORRIENTES MÚLTIPLES EN LA COORDINACIÓN METROPOLITANA	124
IMAGEN 9. VACÍOS, VAGUEDADES Y AMBIGÜEDADES JURÍDICAS SELECCIONADAS.....	135
IMAGEN 10. RELACIÓN ENTRE PLANEACIÓN GENERAL, ORDENAMIENTOS Y PROYECTOS	159
IMAGEN 11. PROPUESTA JURÍDICA HACIA ORDENAMIENTOS TERRITORIALES INTEGRADOS	164
TABLA 10: ARTÍCULOS CON INICIATIVAS DE REFORMA ANALIZADOS.	187
TABLA 11: ARTÍCULO 4 CON INICIATIVAS DE REFORMA ANALIZADOS	188
TABLA 12: ARTÍCULO 25 CON INICIATIVAS DE REFORMA ANALIZADOS	189
TABLA 13: ARTÍCULO 26 CON INICIATIVAS DE REFORMA ANALIZADOS	190
TABLA 14: ARTÍCULO 27 CON INICIATIVAS DE REFORMA ANALIZADOS	190
TABLA 15: ARTÍCULO 73 CON INICIATIVAS DE REFORMA ANALIZADOS	192

TABLA 16: ARTÍCULO 115 CON INICIATIVAS DE REFORMA ANALIZADOS	195
TABLA 17: ARTÍCULO 116 CON INICIATIVAS DE REFORMA ANALIZADOS	197
TABLA 18: ARTÍCULO 117 CON INICIATIVAS DE REFORMA ANALIZADOS	198
TABLA 19. CONCEPTOS Y TERMINOLOGÍA EMPLEADA EN LEGISLACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	212
TABLA 20. SENTIDO DE LAS REFORMAS PROPUESTAS.....	228
IMAGEN 12. “UN ESPACIO SEGURO Y JUSTO PARA QUE LA HUMANIDAD PROSPERE” DE K. RAWORTH	234
TABLA 21. DEFINICIONES DE VARIOS AUTORES SOBRE EL DERECHO MUNICIPAL.....	267
IMAGEN 13. RELACIONES DEL DERECHO METROPOLITANO CON OTRAS ÁREAS DEL DERECHO	279
IMAGEN 14. RELACIONES DEL DERECHO METROPOLITANO CON OTRAS ÁREAS DEL DERECHO	286
IMAGEN 15. SECUENCIA METODOLÓGICA PRETENDIDA	291

TABLA DE ANEXOS

Anexo 1.	<i>Publicaciones relacionadas con la materia metropolitana de Gerardo González y con otros autores</i>	311
Anexo 2.	<i>Ponencias relacionadas con la materia metropolitana de Gerardo González</i>	312
Anexo 3.	<i>Esquematzación de diferentes criterios para la delimitación de las zonas metropolitanas</i>	313
Anexo 4.	<i>Reformas a la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco</i>	316
Anexo 5.	<i>Línea de tiempo del desarrollo histórico de las Secretarías de Estado en México</i>	322
Anexo 6.	<i>Competencias constitucionales entre los distintos niveles de gobierno y materias coordinadas y concurrentes derivadas de algunas fracciones del artículo 73 constitucional</i>	325
Anexo 7.	<i>Tesis de la SCJN referentes a la obligatoriedad de la concurrencia entre autoridades</i>	328
Anexo 8.	<i>Tesis de la SCJN referentes a Autoridades Intermedias</i>	330
Anexo 9.	<i>Pluralidad política en la coordinación metropolitana de Jalisco y Guadalajara</i>	333
Anexo 10.	<i>Iniciativas de reformas constitucional ante el Congreso en materia metropolitana (2002-2022)</i>	334
Anexo 11.	<i>Esquema de la estructura agregada del artículo 73 Constitucional</i>	337
Anexo 12.	<i>Documentos normativos estatales consultados para referencias a lo metropolitano y conurbado</i>	338
Anexo 13.	<i>Síntesis de las Leyes de coordinación metropolitana en las Entidades Federativas</i>	341
Anexo 14.	<i>Análisis de conceptos, instancias de coordinación, planeación, instrumentos y aplicación de fideicomisos por Entidad Federativa, en relación a lo metropolitano y conurbado</i>	348
Anexo 15.	<i>Dibujo jurídico de las propuestas de modificaciones a la CPEUM</i>	349
Anexo 16.	<i>Relación de leyes como reglamentarias con el Artículo 27 Constitucional</i>	358
Anexo 17.	<i>Relación de leyes relacionadas con el Artículo 27 Constitucional</i>	363
Anexo 18.	<i>Definiciones de autores diversos sobre Derecho Urbanístico</i>	366
Anexo 19.	<i>Asociación y Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente en Jalisco</i>	368

Anexo 1. *Publicaciones relacionadas con la materia metropolitana de Gerardo González y con otros autores*

GONZÁLEZ HERRERA, Gerardo (2019) “¿Es momento de la reforma constitucional para posibilitar niveles de autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado? Aprendizajes desde Jalisco”. Ensayo presentado para la Primera Convocatoria de Ensayos de Gestión Metropolitana en Jalisco. Congreso del Estado de Jalisco. En proceso de publicación. Marzo de 2019.

KUNZ BOLAÑOS Ignacio y Gerardo González Herrera, (2019) “¿Es posible la Gobernación Metropolitana en México?”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México: UNAM. Nueva Época, Año LXIV, No. 235.

GONZÁLEZ HERRERA, Gerardo, Kunz, I. y Villaseñor, H. (2017) “Legalidad contra legitimidad en la institucionalización del Área Metropolitana de Guadalajara”, en Ady Carrera (coord.), “El Municipio ante la crisis del federalismo mexicano”, Red IGLOM.

GONZÁLEZ HERRERA, Gerardo, Kunz, I. y Villaseñor, H. (2015), “Área metropolitana de Guadalajara. Entre la voluntad política y la obligatoriedad”. Guadalajara: Instituto de Estudios del Federalismo “Prisciliano Sánchez”.

GONZÁLEZ HERRERA, Gerardo *et al.*, “Legalidad contra legitimidad en la institucionalización del Área Metropolitana de Guadalajara”, en Carrera Hernández Ady P., *El Municipio ante la Crisis del Federalismo Mexicano*, (coord.), México, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A.C., IGLOM, San Pedro Cholula, 2018.

KUNZ BOLAÑOS Ignacio y Gerardo González Herrera (2015), “Gobernanza Metropolitana: más allá del voluntarismo” en Ramírez, Blanca Rebeca y Roberto Eibenschutz H., (coords.) *Repensar la Metrópoli II. Reflexiones sobre la Planeación y Procesos Metropolitanos*. Tomo II. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Pp. 365-379.

GONZÁLEZ HERRERA, Gerardo y Álvaro Lomelí Covarrubias, “De las ocurrencias a las concurrencias en la nueva movilidad metropolitana de Guadalajara: Cambios institucionales y jurídicos para la mejora del transporte público”, en Arias de la Mora, Roberto, coord., *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*, México, El Colegio de Jalisco, 2013.

JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Pedro y Gerardo González Herrera, (2013) “Coordinación metropolitana en Guadalajara: La importancia del modelo de transporte público”, en Arias de la Mora Roberto, coordinador, “*Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*”, El Colegio de Jalisco.

GONZÁLEZ HERRERA, Gerardo y Luis F. Álvarez (2013), *Gobernanza: Una respuesta cívica frente a la Coordinación Metropolitana*. en Ramírez, Blanca Rebeca y Roberto Eibenschutz H., (coords.) *Repensar la Metrópoli II. Reflexiones sobre la Planeación y Procesos Metropolitanos*. Tomo II. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Pp. 365-379.

Anexo 2. Ponencias relacionadas con la materia metropolitana de Gerardo González

Gobernanza Metropolitana y buenas prácticas. “Viejas preguntas, ¿respuestas similares?”, Foro Regional “Diálogos Metropolitanos: buenas prácticas y gobernanza”, “Enfoques y Tendencias de la Planeación y Coordinación para generar gobernanza metropolitana”, Comisión de Zonas Metropolitanas de la Cámara de Diputados y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 13 de julio de 2022.

Alcances y Escenarios para una reforma metropolitana, Foro del Consejo Asesor de la REDSEDUM, junio de 2022.

Instrumentos Jurídicos para la Gobernanza Metropolitana y la Experiencia de la Zona Metropolitana de Guadalajara. Agenda para impulsar la Planeación Metropolitana en el Estado de Morelos. 17 de diciembre de 2019.

Gestión del Suelo y Gestión Metropolitana. Panel de Discusión “La gestión del suelo en la Planeación Metropolitana”. Instalación de la Red Nacional Metropolitana (ReNaMet) y firma del convenio de la Zona Interestatal de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas. 5 de diciembre de 2019.

Los Caminos torcidos del derecho metropolitano. III Reunión Nacional Red Gobernanza Metropolitana (ReGobM) 2019. El Colegio de Jalisco. Zapopan, Jalisco, 5 de noviembre de 2019.

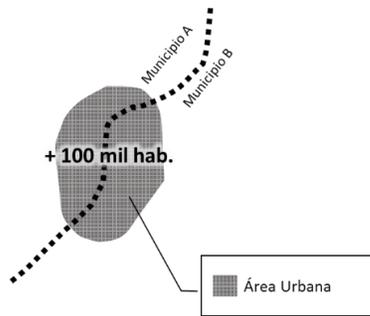
Asamblea por la Gobernanza Metropolitana... una respuesta cívica frente a la (des) coordinación metropolitana y el voluntarismo. Primer Encuentro Regional Red Gobernanza Metropolitana. Puerto Vallarta, Jalisco. 6 de Julio de 2017.

Gobernanza de la Metròpoli de Guadalajara. Los retos y oportunidades para la coordinación y la corresponsabilidad, V Encuentro Nacional y II Internacional sobre Estudios Sociales y Región (ENESOR), Ciudadanía y Participación Social: inseguridad, violencia e incertidumbre. Ocotlán, Jalisco.

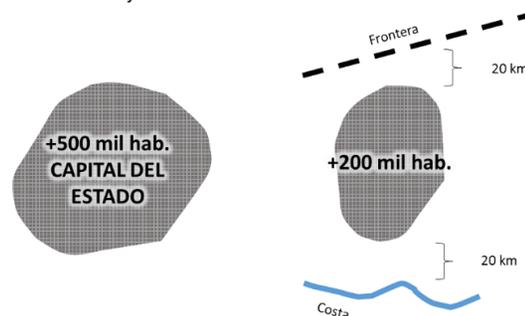
Anexo 3. Esquematzación de diferentes criterios para la delimitación de las zonas metropolitanas

Criterios de SEDATU / CONAPO / INEGI
 “Delimitación de Zonas Metropolitanas”.
 Fondo Metropolitano

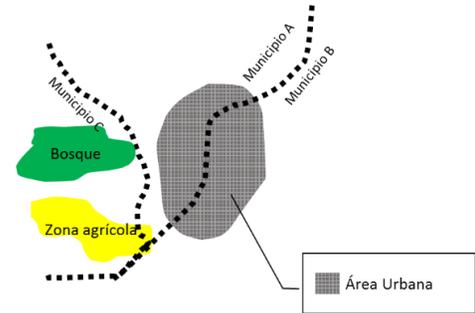
Definición de Zona Metropolitana Caso 1
 “Dos o más municipios (...) ciudad de 100 mil o más habitantes (...) rebasan el límite del municipio”.



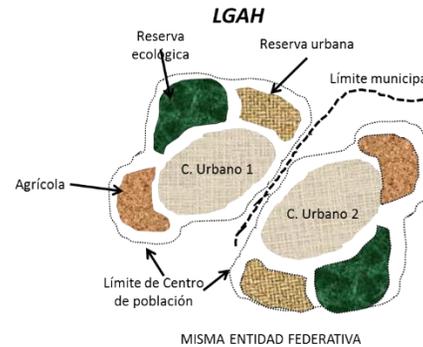
Definición de Zona Metropolitana Caso 2
 “Ciudades de 500 mil habitantes o más, capitales de entidades; ciudades de 200 mil o más habitantes a un máximo de 20 km de franjas fronterizas o de costas”.



Definición de Zona Metropolitana Caso 3
 “Municipios adyacentes a ZM por su relevancia para la planeación y política urbana”



Otros criterios:



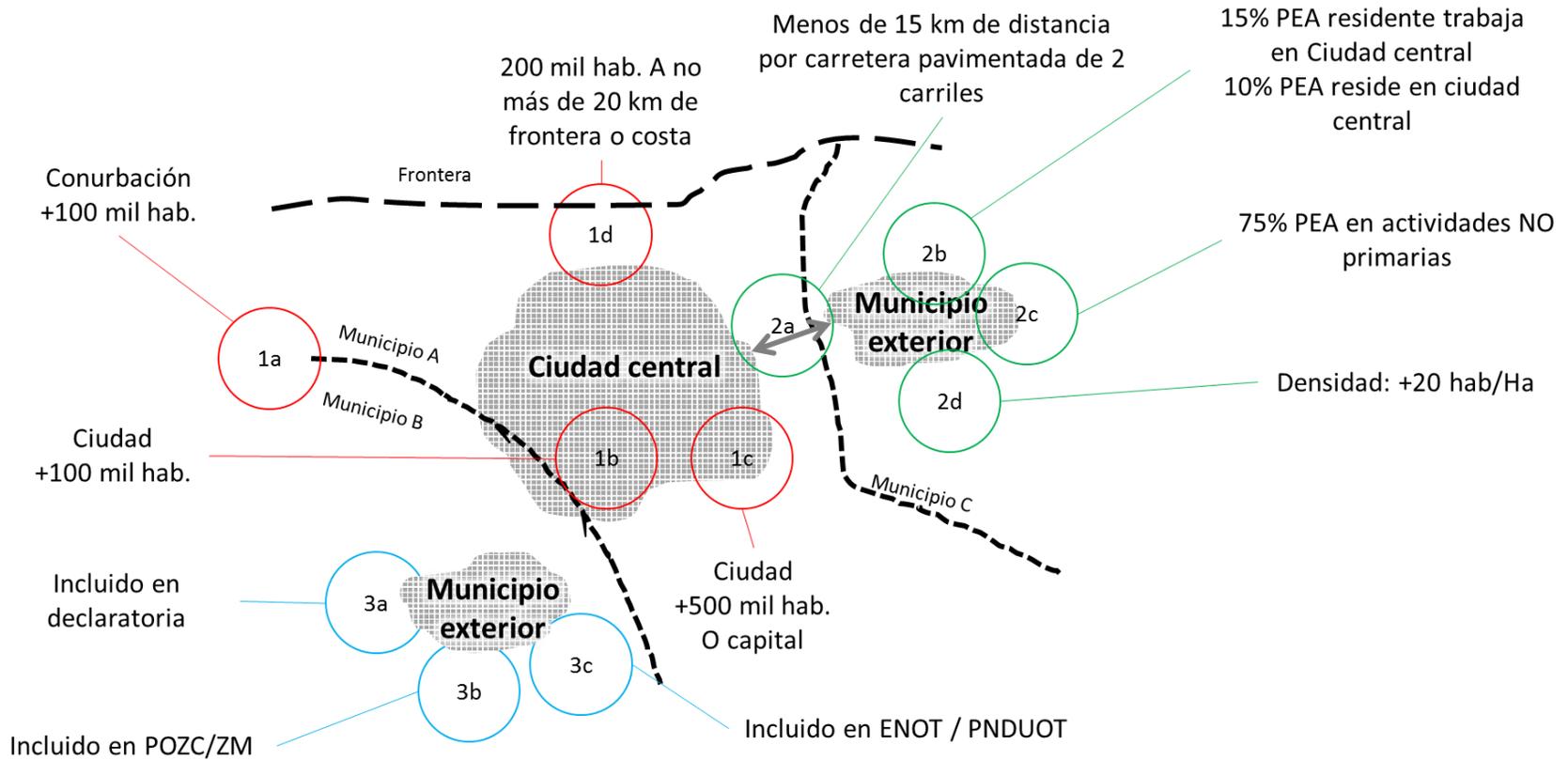
Reglas de Operación del Fondo Metropolitano



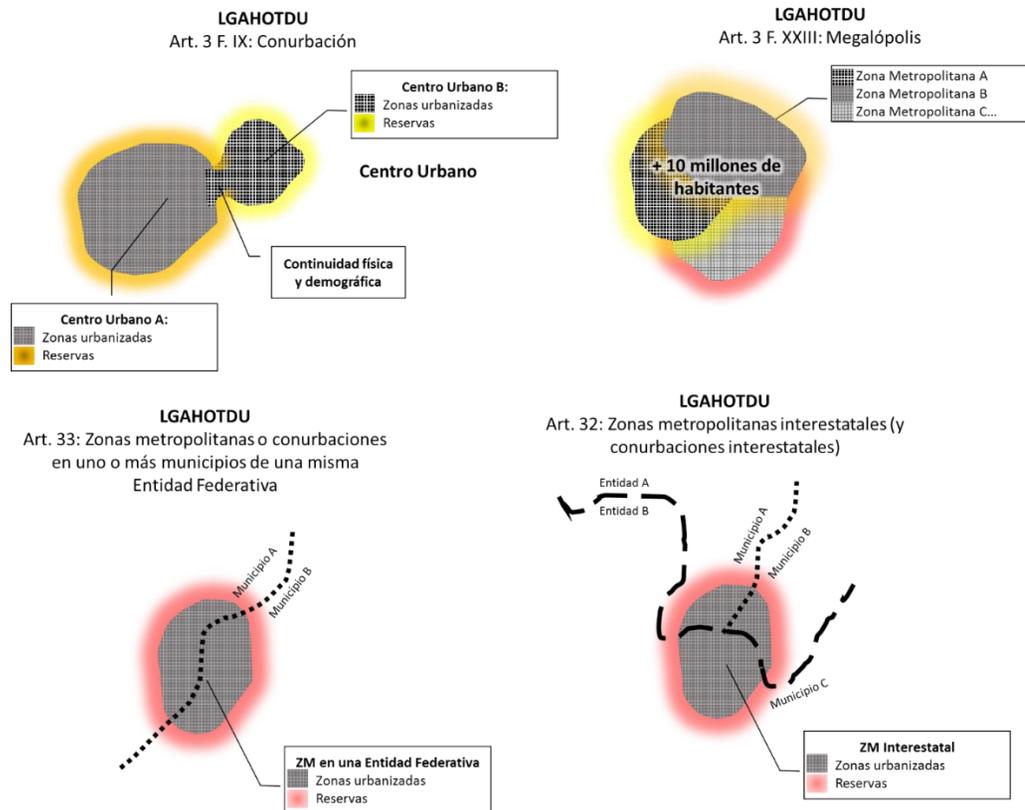
Criterios de delimitación:

Ciudad central (1a, 1b, 1c y 1d)

Municipio exterior (2a, 2b, 2c, 2d, 3a, 3b, 3c)



Criterios de la LGAHOTDU



Fuente: elaboración propia con base en SEDESOL / CONAPO / INEGI "Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015", CPEUM, LGAH, LGAHOTDU y Reglas de Operación del Fondo Metropolitano.

Anexo 4. Reformas a la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco

FECHA PUBLICACION	Nº DECRETO	ARTÍCULOS QUE REFORMA	CONTENIDO	COMENTARIO
28/12/2019	27761/LXII/19	ARTICULO 27 NUMERAL 1	Naturaleza de la Junta de Coordinación Metropolitana: 1. La Junta es el órgano máximo de coordinación política, integrado por los presidentes de los municipios que conforman el área metropolitana correspondiente, el Gobernador del Estado, el titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el presidente del Consejo Ciudadano en turno y el presidente de la comisión legislativa de Gestión Metropolitana del Poder Legislativo del Estado, o a quien este designe de entre los diputados integrantes de la comisión, este último con derecho a voz exclusivamente.	Se actualizan nombres de las dependencias del Gob. Del Estado y de la Comisión Legislativa del Congreso.
24/10/2019	27382/LXII/19	SE REFORMAN LOS ARTICULOS 6 PARRAFO 1 FRACCION III Y 17 FRACCION II	Requisitos de procedencia de área metropolitana. Que se demuestre la existencia de relaciones socioeconómicas entre los municipios que constituirán un área metropolitana, además de conexión entre los mismos vía servicio de transporte público. Requisitos para inclusión en declaratoria: Que el municipio solicitante, basado en el estudio técnico, demuestre que por crecimiento urbano existe continuidad física del centro de población constituido en área metropolitana dentro de su territorio, o que por cercanía geográfica, tendencias de crecimiento y relaciones socioeconómicas existe la necesidad viabilidad para ser incluido dentro del área o región metropolitana, respectivamente, además de demostrar en el mismo la existencia de conectividad vía servicio de transporte público entre los mismos.	Se incluye la conexión entre los municipios vía servicio de transporte público
11/07/2019	27287/LXII/19	Se reforman los artículos 3 numerales 2, 7, 12, 13, 14 y 15, 27 numeral 4, 28 fracciones 111, XII, XIII, XIV, XV, XVI, 29 numeral 2, 30 numeral 1, 31 fracciones VI, VII, VIII, XII, XIII, XIV, XV y XVI, 36, 37, 38 fracciones IX y X, 41 numeral 1 fracciones VI, VII, VIII, y IX, numeral 2 fracciones 111, IV, V, y VI, y 42; y se adicionan el artículo 25 ter, un nuevo Título Tercero de las Instancias de coordinación de área metropolitana, reenumerando como Título Cuarto de las Instancias de coordinación del área metropolitana, 36 bis y 36	Se incorporan definiciones como Agencia, Dictamen de Impacto Metropolitanano; Normas Técnicas; Región Metropolitana; Régimen de Coordinación Metropolitana y Sistema Integral de Desarrollo metropolitanano. Título Tercero Sistema Integral de Desarrollo Metropolitanano, se actualiza la Naturaleza e integración de la Junta. Y se amplían facultades a la Junta que entre otras la de Autorizar el Instrumento de Planeación denominado Sistema de Información y Gestión Metropolitana; Nombrar un comisionado que integrará y representará a los tres órdenes de gobierno ante el consejo consultivo correspondiente, Proponer por conducto de cualquiera de los integrantes de la Junta incluido el Secretario Técnico la creación de Mesas de Gestión, se define mejor el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitanano y se define su integración, se establece que las sesiones ordinarias, cuya validez requiere de la asistencia de más de la mitad de sus integrantes. Se modifican las atribuciones de las Agencias Metropolitananas tienen las siguientes atribuciones y se regula el Funcionamiento de las Mesas de Gestión. Se regirá conforme a lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación	

FECHA PUBLICACION	Nº DECRETO	ARTÍCULOS QUE REFORMA	CONTENIDO	COMENTARIO
		ter a la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco	Metropolitana	
11/07/2019	27285/LXII/19	Se reforma el artículo 27 de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco	La Junta es el órgano máximo de coordinación política; 'integrado por los presidentes de los municipios que conforman el área metropolitana correspondiente, el Gobernador del Estado, el titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el titular de la Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, el presidente del Consejo Ciudadano en turno y el presidente de la Comisión Legislativa de Gestión Metropolitana del Poder Legislativo del Estado, o quien aquella designe de entre sus miembros, este último con derecho a voz exclusivamente.	Modificación de integrantes de la Junta de Coordinación
13/04/2019	27272/LXII/19	Se reforma el segundo párrafo del artículo segundo transitorio del Decreto 27212/LXII/18, publicado en el periódico oficial "El Estado de Jalisco" el día 6 de diciembre del 2018, mediante el cual se abrogó la Ley Orgánica del Instituto de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, y se reformaron diversos artículos de Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco y la Ley de Coordinación Metropolitana	Los asuntos en trámite ante el instituto de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco que se extingue, pasarán a las secretarías e Instituto señalados en este artículo, de conformidad con el presente decreto, o en los términos que establezca el Gobernador del Estado	Transferencia de funciones de Movilidad y Transporte en las Áreas
16/02/2019	27236/LXII/19	TERCERO. Se reforma el artículo 31, fracciones XIII y XIV, de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco,	Se reforman las definiciones del Área Metropolitana, Área Metropolitana Interestatal, Banco de Proyectos Metropolitanos, Desarrollo Metropolitano Urbano, Dictamen de Impacto Urbano Metropolitano, Régimen de Coordinación Metropolitana; se establece el Reconocimiento de las zonas metropolitanas federales.	Se reforman las definiciones del Área Metropolitana y se introduce el concepto de Régimen

FECHA PUBLICACION	N° DECRETO	ARTÍCULOS QUE REFORMA	CONTENIDO	COMENTARIO
06/12/2018	27059/LXI/18	<p>Se reforman los artículos 5 fracción XIII, 11 segundo párrafo, 19 fracción XXII, 36, 99 primer párrafo, 114 primer párrafo, 115, 11.6 fracción V, 121 fracciones 11, 111 y IV, 124 fracción 11, 129 segundo párrafo, fracción IV, -153-B, 153-C primer párrafo, fracción 1, 153-D, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, 154 tercer párrafo y 160 primer párrafo, de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco</p> <p>SE ADICIONAN LOS ARTICULOS TERCERO Y CUARTO TRANSITORIOS AL DIVERSO NUMERO 26719/LXI/17 QUE CONTIENE REFORMAS Y ADICIONES AL CODIGO URBANO Y A LA LEY DE COORDINACION METROPOLITANA</p>	<p>Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco Artículo 5. (...] l. a XII. { ...) XIII. Instituto: el Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara;</p> <p>Art 31 LCM. XIII. Llevar a cabo los estudios, emitir opiniones técnicas y dictámenes en las materias y con los alcances que se determinen en las atribuciones que le confieran tanto los municipios integrantes del área metropolitana correspondiente, como el Ejecutivo del Estado, a través del convenio de coordinación, convenios específicos o el estatuto orgánico; y XIV. Las demás que le concedan los municipios a través del convenio de coordinación y el estatuto orgánico correspondientes.</p>	Transferencia de funciones de Movilidad y Transporte en las Áreas
17/11/2018	27059/LXI/18	Se adicionan los artículos tercero y cuarto transitorios al diverso número 26719/LXI/17 que contiene reformas y adiciones al Código Urbano y a la Ley de Coordinación Metropolitana, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco	<p>SEGUNDO. En un plazo no mayor a seis meses a partir de la entrada en vigor del presente decreto deberán modificarse los Estatutos Orgánicos, convenios, y demás disposiciones de las Instancias de Coordinación Metropolitana a que se refiere este decreto.</p> <p>TERCERO. Las obras urbanísticas que hayan sido autorizadas conforme al artículo 176 del Código Urbano del Estado de Jalisco, previo a la entrada en vigor del presente decreto, se seguirán rigiendo por las disposiciones bajo las cuales fueron autorizadas en su momento.</p> <p>CUARTO. Los procesos de elaboración y actualización de los programas y planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, que hubiesen iniciado previa a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán con su elaboración y actualización hasta su conclusión conforme a las disposiciones bajo las cuales fueron autorizadas en su momento. Posteriormente dichos programas y planes, se regirán bajo las disposiciones aprobadas en el presente decreto.</p>	Modificación al Código Urbano con implicación en la Coordinación Metropolitana

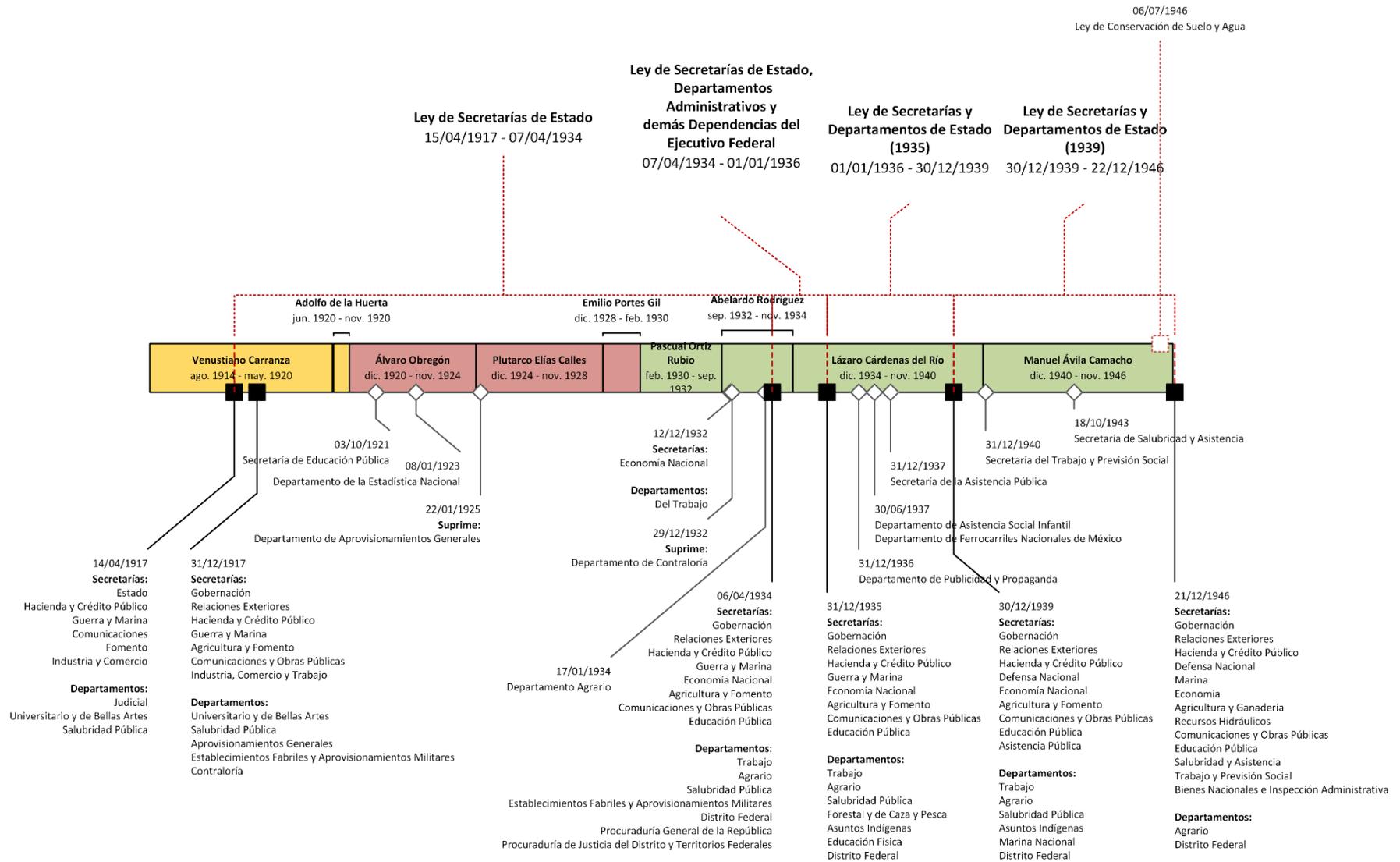
FECHA PUBLICACION	Nº DECRETO	ARTÍCULOS QUE REFORMA	CONTENIDO	COMENTARIO
25/09/2018	26931/LXI/18	SE REFORMAN LOS ARTICULOS 10 Y 16 DE LA LEY DE COORDINACION METROPOLITANA DEL ESTADO DE JALISCO.	Artículo 10º. (...) 1. (...) L (...) 11. (...) a) (...) b) {...} e) El análisis histórico y prospectivo de la creación, contenido y modificación de los planes de centro de población y planes. parciales de desarrollo urbano existentes en cada municipio; y Artículo 16. (...) 1. La declaratoria de área o región metropolitana puede modificarse para incluir o reducir total o parcialmente algún municipio en el caso de un área metropolitana, o algún centro de población en el caso de una región metropolitana, a través de decreto del Congreso del Estado, a petición del municipio interesado o del titular del Poder Ejecutivo del Estado	Se introducen reformas puntuales a la LCMEJ. La posibilidad de reducir municipios
11/01/2018	26719/LXI/17 NOTA: REFORMA INTEGRAL MÁS IMPORTANTE EN CUANTO CONTENIDO	ARTICULO PRIMERO. Se modifican y adicionan diversos articules del Código Urbano del Estado de Jalisco. Artículo 1, 3 y 400 Artículo segundo, Se modifican y adicionan diversos artículos de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco Artículo 3, 10, 15, 16, 17, 20, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 , 33 , 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42 y 43	En atención al artículo Tercero Transitorio de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el cual dispone que en un plazo de un año contado a partir de su entrada en vigor, las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán crear o adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los contenidos de dicho instrumento, este Poder Legislativo, por Acuerdo de la Junta de Coordinación Política del día 22 de junio de 2017, marcado con el número de INFOLEJ 3763, integró la Comisión Interinstitucional para la Armonizar la Legislación Estatal en relación a las nuevas disposiciones contempladas en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. En acatamiento al acuerdo de referencia se integró la mesa de gobernanza en materia de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a la cual asistieron funcionarios del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, así como de otras instancias como son la Procuraduría de Desarrollo Urbano (PRODEUR), el Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN), y representantes de Ayuntamientos como Guadalajara y Tlajomulco de Zúñiga, así como integrantes del Colegio de Ingenieros Civiles del Estado de Jalisco (CICEJ), del Consejo Estatal de Desarrollo Urbano (CEDU) y del Concejo Ciudadano Metropolitano (CCM) del Área Metropolitana de Guadalajara.	Se dictaminan 16 Iniciativas en materia de Desarrollo Urbano y de la Ley Coordinación Metropolitana Se armoniza la Legislación con la LGAHOTDU

FECHA PUBLICACION	N° DECRETO	ARTÍCULOS QUE REFORMA	CONTENIDO	COMENTARIO
30/05/2017	26366/LXI/17	SE REFORMA EL ARTICULO 3° DE LA LEY DE COORDINACION METROPOLITANA DEL ESTADO DE JALISCO.	3. Desarrollo Metropolitano: proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento, ordenamiento, crecimiento social y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas para el mejoramiento de la calidad de vida, la preservación del ambiente, la conservación y reproducción de los recursos naturales; de poblaciones que por su urbe, extensión y complejidad, actúan de manera coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones; 4. Programa de Desarrollo Metropolitano: es el instrumento de planeación que contempla un diagnóstico integral del área metropolitana, así como la definición de los objetivos y metas para la política metropolitana en: estructura socioeconómica, ordenamiento territorial, medio ambiente, servicios públicos, infraestructura urbana, movilidad urbana y mapa de riesgo.	Establece las definiciones de Desarrollo Metropolitano y Programa de Desarrollo Metropolitano
31/03/2012	23987/LIX/12	SE ADICIONAN DOS TRANSITORIOS AL DECRETO NUMERO 23486/LIX/11.	SEGUNDO. La Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco y demás disposiciones legales metropolitanas, se aplicarán al Área Metropolitana de Guadalajara declarada mediante decreto número 23021/LVII/09 publicado en el periódico oficial El Estado de Jalisco el 26 de diciembre de 2009, por lo que se dan por cumplidas, para los efectos de la Ley, las disposiciones relativas al proceso de declaración de área metropolitana, que establece el artículo 15 de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco. TERCERO. En los estatutos orgánicos de las áreas metropolitanas se podrán establecer consejos consultivos con la conformación y facultades que en éstos se prevea.	Aplicación de la LCMEJ de 2011 al AMG, declarada en 2009
24/03/2011	24/03/2011	FE DE ERRATAS RELATIVA AL DECRETO NUMERO 23486/LIX/11, QUE EXPIDE LA LEY DE COORDINACION METROPOLITANA DEL ESTADO DE JALISCO Y REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTICULOS DEL CODIGO URBANO, DE LA LEY DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL Y DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA, ORDENAMIENTOS TODOS	En el artículo 14 se sustituye la palabra metropolitano por metropolitana. II. La relación de los municipios que la integran en orden alfabético, y en el caso de la región metropolitana, que precise los que previamente integraban el área metropolitana respectiva;	

FECHA PUBLICACION	N° DECRETO	ARTÍCULOS QUE REFORMA	CONTENIDO	COMENTARIO
		DEL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIODICO OFICIAL EL ESTADO DE JALISCO, CON FECHA 3 DE FEBRERO DE 2011, TOMO CCCLXVIII, SECCION V, N° 48		
03/02/2011	23486/LIX/10	SE EXPIDE LA LEY DE COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL ESTADO DE JALISCO; SE REFORMAN LOS ARTICULOS 53, 54, 55, 56, 66, 67, 68,69, 102, 106, 107 Y 118, Y SE DEROGAN LOS ARTICULOS 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64. 65, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 103, 104 Y 105 DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO; SE REFORMA EL ARTICULO 38 Y SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 94-8IS Y 94-TER DE LA LEY DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO, Y SE REFORMA EL ARTICULO 3° DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA Información PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO.	Se expide la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco	

Fuente: elaboración propia con información de Decretos aprobados en el Congreso del Estado de Jalisco.

Anexo 5. Línea de tiempo del desarrollo histórico de las Secretarías de Estado en México.

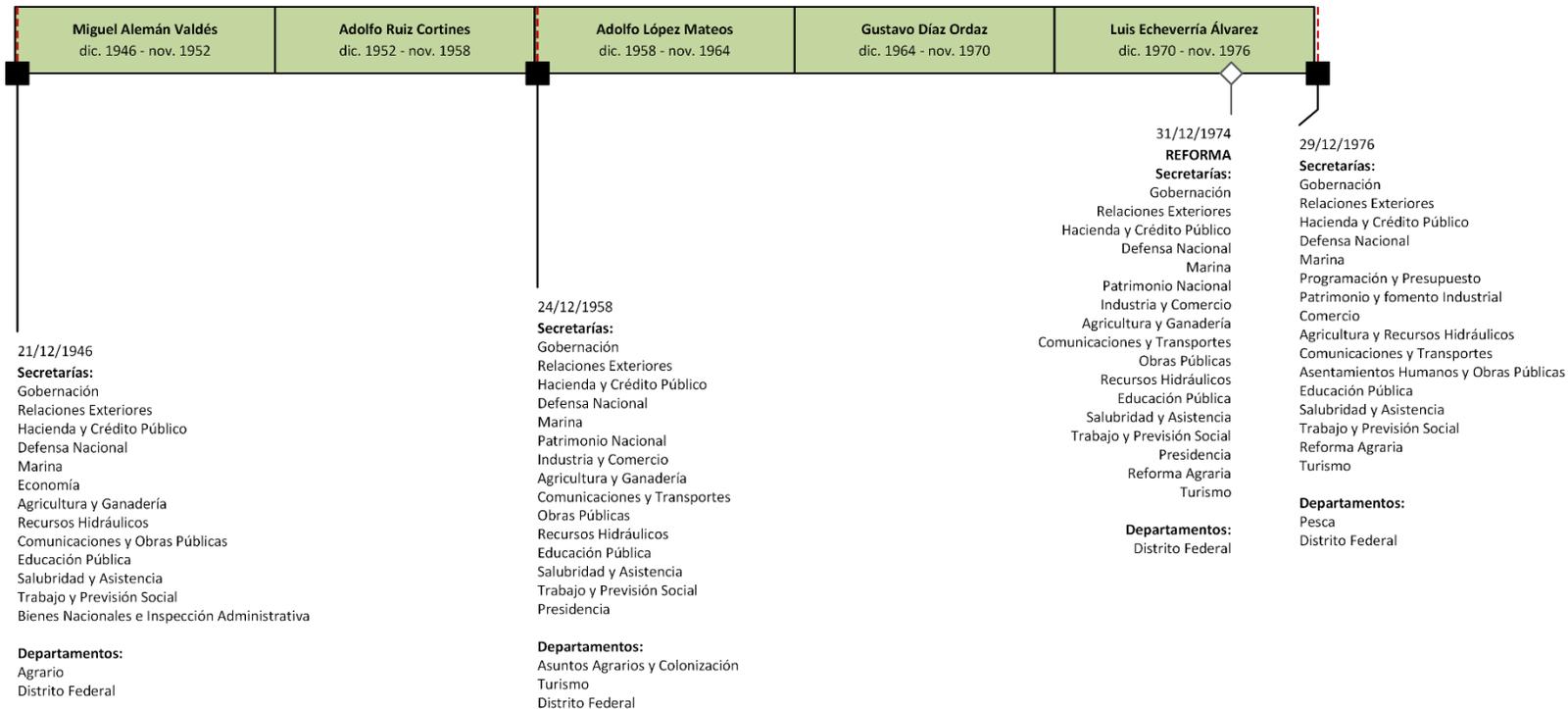


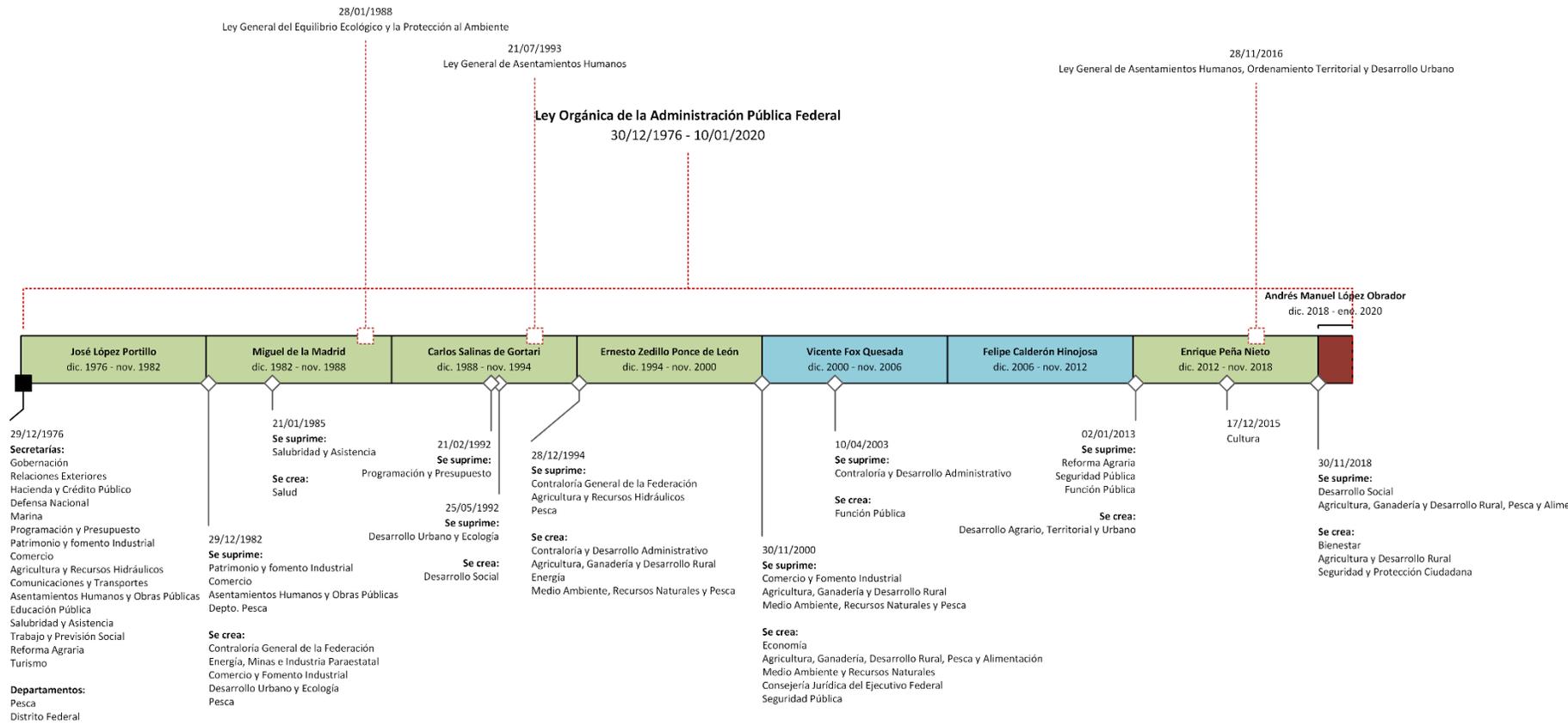
**Ley de Secretarías y Departamentos de Estado
(1946)**

21/12/1946 - 24/12/1958

**Ley de Secretarías y Departamentos de Estado
(1958)**

24/12/1958 - 30/12/1976





Fuente: Elaboración propia

Anexo 6. Competencias constitucionales entre los distintos niveles de gobierno y materias coordinadas y concurrentes derivadas de algunas fracciones del artículo 73 constitucional.

Para expedir leyes que establezcan las <u>bases de coordinación</u> entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México			
	materia	adicional	complemento jurídico
XXIII	Organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal	con respeto a los derechos humanos	artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones
XXIV	Sistema Nacional Anticorrupción		a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución
XXIX-F	Ciencia, tecnología e innovación	en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado, con el objeto de consolidar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación	
XXIX-I	Protección civil	coordinarán sus acciones en materia de	
XXIX-Ñ	Cultura	coordinarán sus acciones en materia de	salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo décimo segundo del artículo 4o. de esta Constitución

Para expedir las leyes que establezcan la <u>conurrencia</u> del Gobierno Federal, de los Estados (de las entidades federativas) y de los Municipios (y, en su caso, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México).			
	materia	adicional	complemento jurídico
XXIX-C	Asentamientos humanos	en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de	con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución
XXIX-G	Protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico	en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de	
XXIX-J	Cultura física y deporte	en el ámbito de sus respectivas competencias; así como la participación de los sectores social y privado	con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución

Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados (de las entidades federativas) y de los Municipios (y, en su caso, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México).

	materia	adicional	complemento jurídico
XXIX-K	Turismo	en el ámbito de sus respectivas competencias; así como la participación de los sectores social y privado	estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes
XXIX-K	Pesca y acuicultura	así como la participación de los sectores social y privado	
XXIX-N.	Constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas	Concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa	
XXIX-P	Derechos de niñas, niños y adolescentes	en el ámbito de sus respectivas competencias, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte	
XXIX-X	Derechos de las víctimas	en el ámbito de sus respectivas competencias	

Establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas

	materia	adicional	complemento jurídico
XVI	en materia de salubridad general	para el acceso a los servicios de salud	Último párrafo del Artículo 4

Otras leyes de coordinación y actuación para la Federación, las entidades federativas y los municipios

	materia	adicional	complemento jurídico
VIII	Deuda pública		3o. Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento
IX	Impedir que en el comercio se establezcan restricciones.		entre entidades federativas
XXI	Expedir ...leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus		contemplan también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas

Otras leyes de coordinación y actuación para la Federación, las entidades federativas y los municipios			
	materia	adicional	complemento jurídico
	sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.		y los Municipios
XXVIII	contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial,	para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional	
XXIX-R	Registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales	expedir las leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los	
XXIX-T	Organización y administración homogénea de los archivos ... y Sistema Nacional de Archivos.	ley general que establezca la organización y administración homogénea de	

Otras leyes que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno			
	materia	adicional	complemento jurídico
XXIX-Y	Mejora regulatoria	en el ámbito de sus respectivas competencias	
XXIX-Y	Justicia cívica e itinerante		

Fuente. Elaboración propia con base en el texto vigente derivado de la reforma publicada en el D.O.F. 15 de mayo de 2019

Anexo 7. Tesis de la SCJN referentes a la obligatoriedad de la concurrencia entre autoridades.

Controversia Constitucional (CC) o acción de inconstitucionalidad (AI)	Instancia Controvertida	Argumentos
Tesis: 1ª. CXXXI/2014 (10ª.). Controversia Constitucional 65/2013 Municipio de Chapala, Jalisco 7 de febrero de 2014	Interpretación del Artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Desarrollo urbano y asentamientos humanos son concurrentes, a través de dos vías para analizar ámbitos de competencia, siendo paralelas y complementarias: 1. Vía normativa: establece relaciones jerárquicas que derivan en la validez de disposiciones emitidas por distintos niveles de gobierno 2. Planes, Programas y acciones relacionados a la planeación, se relacionan entre sí a través de criterios de congruencia, coordinación y ajuste. Al tratarse de materias concurrentes los municipios no cuentan con una facultad exclusiva.
Tesis: P./J. 37/2013 (10ª.) Controversia Constitucional 13/2011 Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo 11 de junio de 2013	Interpretación de los Artículos 10, 28 a 31 y 63 a 67 de la Ley de Vivienda del Estado de Quintana Roo, respecto de lo establecido en el Artículo 115 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Los artículos referidos en la Ley de Vivienda del Estado de Quintana Roo no contradicen lo establecido en el 115, fracción V de la Constitución, en lo referente a las atribuciones en materia de asentamientos humanos, toda vez que el Legislativo Estatal puede intervenir en la regulación de dicha materia, por tratarse de atribuciones concurrentes y no exclusivas de los municipios. Se trata de un actuar coordinado entre el Municipio y la Legislatura Estatal, por lo que no se menoscaban las atribuciones del primero.
Tesis: P./J. 38/2011 (9ª.) Controversia Constitucional 31/2010 Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo 5 de abril de 2011	Congruencia entre Programas de Desarrollo Urbano Municipal y el Ordenamiento Ecológico Local y Federal	Las materias de asentamientos humanos y la protección al ambiente son constitucionalmente concurrentes, lo que se traduce en la intervención de los tres niveles de gobierno. Cita a la Ley General de Asentamientos Humanos que fija las normas que Estados y Municipios deben participar para la regulación del desarrollo urbano, y a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente a fin de propiciar la concurrencia entre los tres niveles de gobierno para la preservación y restauración del equilibrio ecológico. Cuando los planes de desarrollo urbano municipal incidan en áreas comprendidas en programas de ordenamiento ecológico federales o locales, deben mantener congruencia con los mismos, al tratarse de una facultad no exclusiva de los municipios en materia de asentamientos humanos y de protección al ambiente.
Tesis: P./J. 18/2011 Controversia Constitucional 94/2009 Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León 31 de marzo de 2011	Congruencia y no contravención de planes y programas municipales respecto a los estatales y federales. Artículos 51 y 52 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León	Lo contenido en los artículos 51 y 52 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León es constitucional, analizado en el contexto de las facultades constitucionales, ya que las acciones de formulación, aprobación y administración de los planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 constitucional se entienden como sujetas a lineamientos establecidos en leyes federales y estatales, y no como un ámbito exclusivo del municipio. De igual forma, el dictamen de congruencia evita que el Estado genere decisiones arbitrarias sobre las determinaciones de los asentamientos humanos.

Controversia Constitucional (CC) o acción de inconstitucionalidad (AI)	Instancia Controvertida	Argumentos
Tesis: P./J. 17/2011 Controversia Constitucional 94/2009 Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León 31 de marzo de 2011	Intervención real y efectiva del municipio frente a la planeación estatal	Las facultades municipales previstas en la fracción V del artículo 115 constitucional no son exclusivas ni definitivas, al expresarse en el acápite de la fracción que se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales. No obstante, hay que tener en cuenta que el municipio goza de un grado de autonomía, pudiendo ejercer intervención real y efectiva en el proceso de planeación del territorio.
Tesis: P./J. 142/2001 Controversia Constitucional 29/2000 Poder Ejecutivo Federal 15 de noviembre de 2001	Facultades concurrentes (entre otros artículos, el 27 párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C)	No obstante que el artículo 124 constitucional señala que las facultades no expresamente concedidas por la Constitución al gobierno de nivel Federal se entienden como reservadas a los Estados, el Órgano Reformador de la Constitución determinó que el Congreso de la Unión fija un reparto de competencias, conocido como “facultades concurrentes” entre los tres niveles de gobierno. Entre las materias que se encuentran en dicha condición, se incluye la de asentamientos humanos, conforme a lo que se expresa en los artículos 27 párrafo tercero y 73 fracción XXIX-C, por lo que la forma de participación de cada nivel de gobierno será establecida por el Congreso de la Unión a través de una ley general.

Fuente. Elaboración propia con base en Tesis y Controversias constitucionales. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Anexo 8. Tesis de la SCJN referentes a Autoridades Intermedias

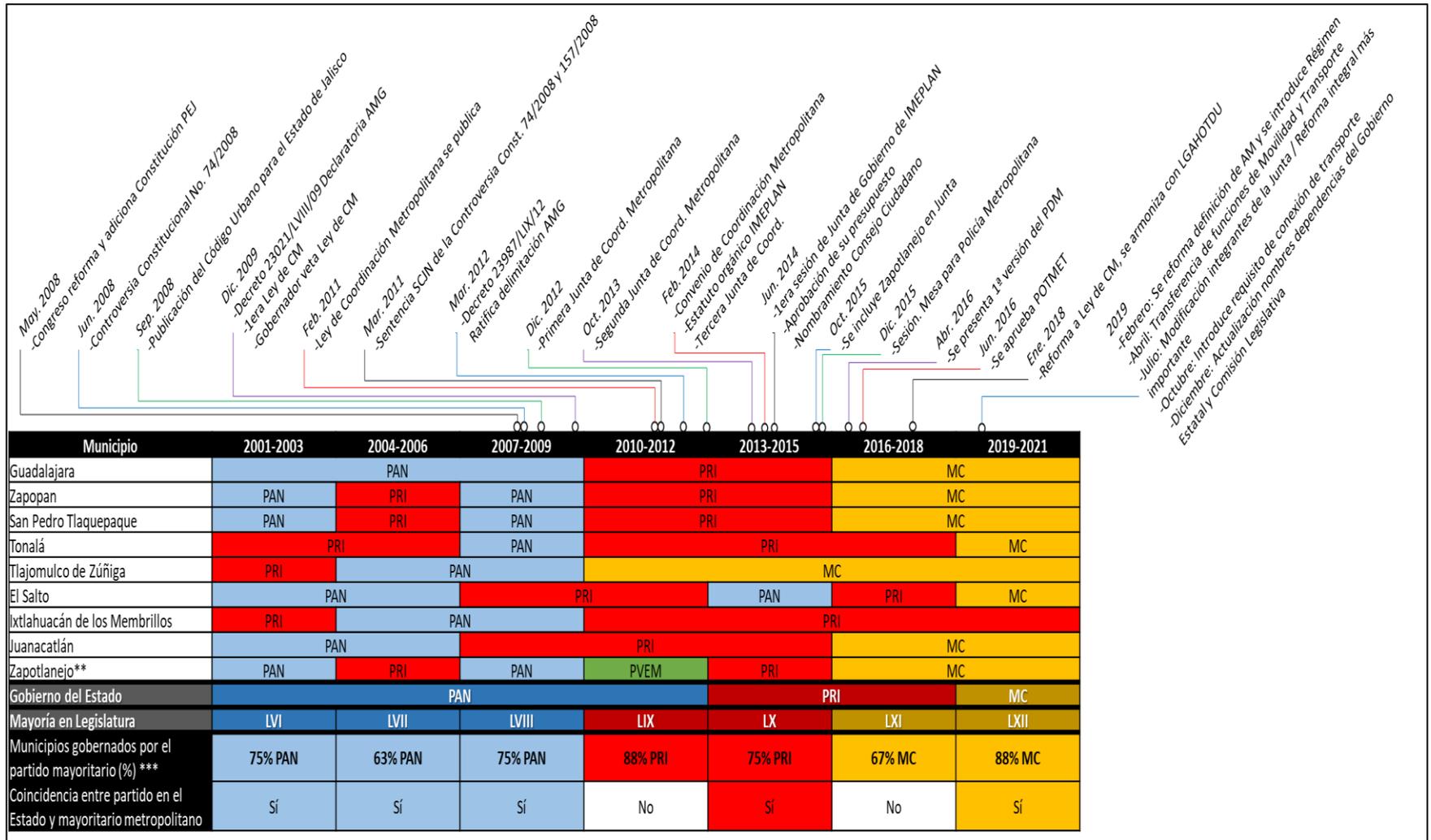
CONTROVERSI CONSTITUCIONAL (CC) O ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (AI)	INSTANCIA CONTROVERTIDA	ALGUNOS DE LOS ARGUMENTOS DE LA RESOLUCIÓN
INTERPRETACIONES GENERALES		
Tesis: P./J. 10/2000. CC 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000	AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.	Los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.
Tesis: P./J. 11/2000. CC 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000.	INTERPRETACIÓN DE LA VOZ “GOBIERNO DEL ESTADO”, UTILIZADA EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.	La disposición constitucional se hace en forma genérica y no referida exclusivamente al Poder Ejecutivo, debe entenderse que dicha expresión comprende tanto al Poder Ejecutivo como a los otros Poderes Estatales
Tesis: P./J. 50/97 CC 2/95. Jesús Hinojosa Tijerina, José Martínez González y Miguel Gómez Guerrero, en su carácter de Presidente Municipal, Secretario y Síndico Segundo del Ayuntamiento del Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, respectivamente, contra el Gobernador, Secretario General de Gobierno y Congreso Estatal del propio Estado. 13 de mayo de 1997.	CARACTERÍSTICAS GENERALES QUE LA IDENTIFICAN.	Debe establecerse que una autoridad, ente, órgano o persona de que se trate, no debe tener facultades o atribuciones que le permitan actuar de manera independiente, unilateral y con decisión, que no sea resultado o provenga de manera directa de los acuerdos o decisiones tomados por los diferentes niveles de gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades, a efecto de impedir que la conducta de aquéllos se traduzca en actos o hechos que interrumpan u obstaculicen la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio, o que impliquen sustitución o arrogación de sus facultades.
NO CONSTITUYE una autoridad intermedia		
Tesis: P./J. 38/2013 (10ª.). CC 13/2011. Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo. 11 de junio de 2013	ESTABLECE LAS FUNCIONES DEL INSTITUTO DE FOMENTO A LA VIVIENDA Y REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO	El indicado Instituto no constituye una autoridad intermedia, pues no tiene una posición de supremacía frente al Municipio, sino que sus atribuciones son de coordinación, concertación y apoyo, sin interrumpir la comunicación con el Gobierno del Estado.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL (CC) O ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (AI)	INSTANCIA CONTROVERTIDA	ALGUNOS DE LOS ARGUMENTOS DE LA RESOLUCIÓN
Tesis: P./J. 39/2009. CC 35/2007. Municipio de Torreón, Estado de Coahuila de Zaragoza. 5 de agosto de 2008	LA SECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL DE LA LAGUNA, DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA	La Secretaría de Desarrollo Regional de la Laguna ... no constituye una autoridad que interrumpa, suplante, relegue o mediatice la comunicación entre el Municipio y el Ejecutivo Estatal
Tesis: P./J. 60/2008. CC 61/2005. Municipio de Torreón, Estado de Coahuila. 24 de enero de 2008	INSTITUTO COAHUILENSE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.	Aun cuando por su naturaleza no es un poder propiamente dicho, el señalado Instituto sí forma parte del Estado de Coahuila y guarda un rango similar al de dichos poderes, asumiendo una función específica, por lo que no puede sostenerse que exista alguna interferencia entre el Municipio y el Estado.
Tesis: P./J. 30/2006. AI 9/2002. Diputados integrantes de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Congreso del Estado de Yucatán. 8 de julio de 2003.	CONSEJO ESTATAL HACENDARIO PREVISTO EN LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL DEL ESTADO DE YUCATÁN	No es una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Municipios, dado que su naturaleza jurídica es la de órgano consultivo de asesoría para los dos niveles de gobierno y, por tanto, sus decisiones no son vinculatorias, no ejerce actos de imperio sobre los Municipios, no tiene facultades para hacer cumplir sus determinaciones y, por ende, no están sometidos a él.
Tesis: 2ª. XIII/2006. CC 81/2004. Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México. 27 de enero de 2006.	PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MÉXICO	No es una autoridad distinta ni ajena al Gobierno Local ni constituye un órgano intermedio de enlace entre éste y los Municipios que impida o interrumpa la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno y, por último, no lesiona la autonomía municipal pues no suplanta o mediatiza las facultades constitucionales del Municipio ni invade su esfera competencial.
Tesis: P./J. 10/2005. CC 19/2004. Municipio de Hermosillo, Estado de Sonora. 24 de agosto de 2004.	CONSEJO ESTATAL DE CONCERTACIÓN PARA LA OBRA PÚBLICA DEL ESTADO DE SONORA	No tiene una posición de supremacía frente a los Municipios sino que, por el contrario, sus atribuciones son de mera coordinación, concertación y apoyo, al no otorgársele facultades unilaterales de decisión o ejecución, sin interrumpir la comunicación entre el Gobierno del Estado y el Municipio
Tesis: P./J. 48/97 CC 2/95. Jesús Hinojosa Tijerina, José Martínez González y Miguel Gómez Guerrero, en su carácter de Presidente Municipal, Secretario y Síndico Segundo del Ayuntamiento del Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, respectivamente, contra el Gobernador, Secretario General de Gobierno y Congreso Estatal del propio Estado. 13 de mayo de 1997.	JUNTAS DE MEJORAMIENTO MORAL, CÍVICO Y MATERIAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN.	No se les permite actuar en forma independiente, unilateral o con decisión que implique obstrucción u obstaculización en la comunicación directa entre Gobierno y Municipio, o que signifique sometimiento, sustitución o arrogación de facultades de alguno de estos niveles de gobierno, ni invaden su esfera de competencia.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL (CC) O ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (AI)	INSTANCIA CONTROVERTIDA	ALGUNOS DE LOS ARGUMENTOS DE LA RESOLUCIÓN
Tesis: P./J. 26/97 CC 6/96. Alfonso Vázquez Reyes y Margarito Solano Díaz, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico del Municipio de Asunción Cuyotepeji, Distrito de Huajuapam, del Estado de Oaxaca, contra el Gobernador, Secretario General de Gobierno y Congreso Estatal del propio Estado. 10 de febrero de 1997.	INSTITUTO ESTATAL DE DESARROLLO MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA	Tal organismo no tiene una posición de supremacía frente a los Municipios, sino que, por lo contrario, sólo es de mera coordinación y apoyo, pues no se le otorgan facultades unilaterales de decisión o ejecutividad que le permitan actuar por encima de los Municipios; es, básicamente, un órgano descentralizado por servicio, que únicamente actúa a instancia de éstos y aunque forma parte de la administración pública paraestatal dentro de la esfera de competencia del Poder Ejecutivo Estatal, en términos de lo dispuesto por los artículos 2º., 4º. y 42 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, no constituye autoridad intermedia entre el Estado y el Municipio, por ser parte del propio Gobierno del Estado y por no contar con facultades unilaterales de decisión que afecten o impidan la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno.
CONSTITUYE una autoridad intermedia		
Tesis: P./J. 13/2005. CC 12/2004. Ayuntamiento de Mérida, Estado de Yucatán. 23 de noviembre de 2004.	CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE	Dicho órgano se erige en una autoridad intermedia de las prohibidas por el citado precepto constitucional, ya que siendo ajeno a la estructura del Municipio, decide una parte del destino de los recursos que forman parte de la hacienda pública municipal.

Fuente. Elaboración propia con base en Tesis y Controversias constitucionales. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Anexo 9. Pluralidad política en la coordinación metropolitana de Jalisco y Guadalajara



Fuente: elaboración propia. Adaptado de GONZÁLEZ Herrera, Gerardo et al., “Legalidad contra legitimidad en la institucionalización del Área Metropolitana de Guadalajara”, en Carrera Hernández Ady P., *El Municipio ante la Crisis del Federalismo Mexicano*, (coord.), México, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A.C., IGLOM, San Pedro Cholula, 2018, Pp. 99- 123.

Anexo 10. *Iniciativas de reformas constitucional ante el Congreso en materia metropolitana (2002-2022)*

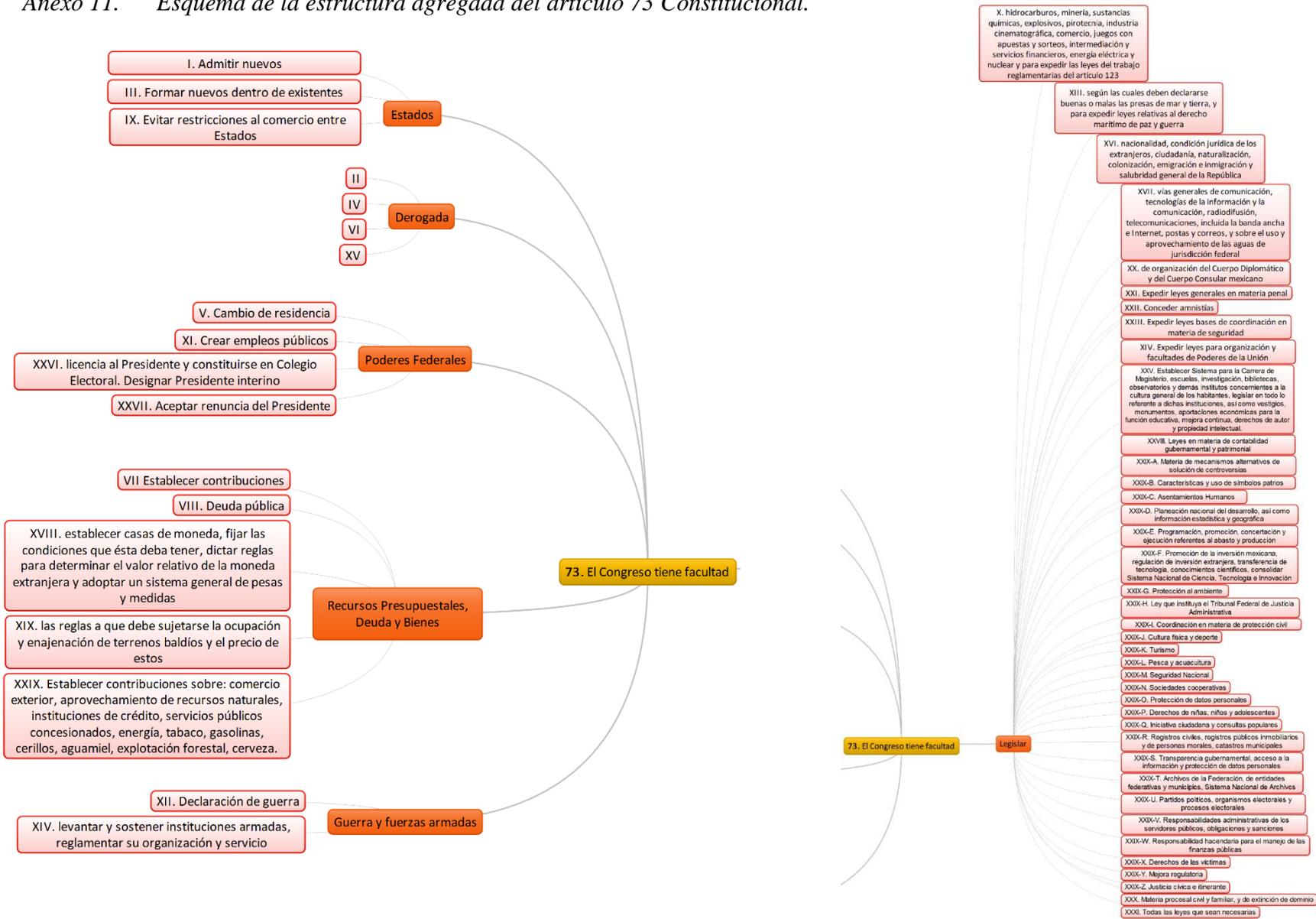
	Fecha de presentación	Proponentes	Partido	Propuesta
1	26 de noviembre de 2002	Diputado Juan de la Cruz Alberto Cano Cortezano	PAN	Proyecto de Decreto que reforma y adiciona la fracción XXIX-C del artículo 73 de la Constitución
2	29 de abril de 2004	Diputada Guadalupe Morales Rubio	PRD	Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución
3	6 de diciembre de 2005	Diputado Horacio Martínez Meza	PRD	Proyecto de Decreto que reforma los artículos 26, 115, 116 y 122 de la Constitución
4	18 de enero de 2006	Diputado Iván García Solís	PRD	Proyecto de Decreto que reforma los artículos 116 y 122 de la Constitución
5	31 de mayo de 2006	Diputado Fernando Alberto García Cuevas	PRI	Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 115, 116 y 122 apartado G, de la Constitución
6	14 de junio de 2006	Congreso del Estado de México		Proyecto de Decreto que reforma la fracción VI del artículo 115 y el inciso g) del artículo 122 de la Constitución
7	19 de septiembre de 2006	Diputado Luis Gustavo Parra Noriega	PAN	Proyecto de Decreto que reforma los artículos 115, 116 y 122 de la Constitución
8	22 de noviembre de 2007	Diputados Francisco Javier Plascencia Alonso y Carlos René Sánchez Gil	PAN	Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 73 y 115 de la Constitución
9	11 de diciembre de 2008	Diputado Arnoldo Ochoa González	PRI	Proyecto de Decreto que adiciona la fracción III del artículo 115 de la Constitución
10	21 de enero de 2009	Diputado Carlos Augusto Bracho González	PAN	Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 26, 115 y 122 de la Constitución
11	5 de noviembre de 2009	Diputado Daniel Gabriel Ávila Ruíz	PAN	Proyecto de Decreto que reforma el artículo 73 de la Constitución
12	16 de febrero de 2010	Diputado Alejandro del Mazo Maza	PVEM	Proyecto de Decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución
13	13 de diciembre de 2010	Diputado Juan Carlos Natale López	PVEM	Proyecto de Decreto que reforma el artículo 73 de la Constitución

	Fecha de presentación	Proponentes	Partido	Propuesta
14	15 de diciembre de 2010	Diputados y Senadores	Integrantes de diversas Fracciones Parlamentarias de la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión	Proyecto de Decreto que reforma el párrafo sexto del artículo 4º; el párrafo tercero del artículo 25; el párrafo segundo del apartado A del artículo 26; el párrafo tercero del artículo 27; las fracciones XXIX-C y XXIX-D del artículo 73; los incisos a) y c) de la fracción V del artículo 115; el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116; y el artículo 122, base primera, fracción V, inciso j) y en su apartado G; y se adiciona un párrafo cuarto a la fracción III, recorriéndose el cuarto a quinto párrafo; y un párrafo segundo a la fracción VI del artículo 115, todos de la Constitución
15	24 de marzo de 2011	Diputado Ovidio Cortázar Ramos	PAN	Proyecto de Decreto que reforma el artículo 73 de la Constitución
16	29 de octubre de 2013	Diputado Abel Octavio Salgado Peña	PRI	Proyecto de Decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución para hacer obligatoria la coordinación metropolitana
17	20 de noviembre de 2013	Diputado Javier López Zavala	PRI	Proyecto de Decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución relativa a la creación de los Consejos Metropolitanos con la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios
18	2 de diciembre de 2014	Diputado Abel Octavio Salgado Peña	PRI	Proyecto de Decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución a fin de facilitar mecanismos de cooperación metropolitana.
19	12 de octubre de 2017	Diputados Clemente Castañeda Hoeflich y Salvador Zamora Zamora	MC	Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución en materia de desarrollo metropolitano
20	14 de noviembre 2017	Diputado José Refugio Sandoval Rodríguez / Grupo Parlamentario PVEM	PVEM	Proyecto de Decreto que reforma los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución en materia de zonas metropolitanas
21	6 de marzo de 2018	Diputada Ingrid Krasopani Schemelensky Castro	PAN	Proyecto de Decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución en materia de planeación metropolitana
22	21 de mayo de 2018	Diputado Alfredo Miguel Herrera Deras	PAN	Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 73 y 115 de la Constitución en materia de desarrollo de las zonas metropolitanas de México
23	4 de diciembre 2018	Senador Gilberto Herrera Ruiz	MORENA	Proyecto de decreto por el que se reforma la fracción V del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
24	12 de marzo de 2019	Diputado Higinio del Toro Pérez	MC	Proyecto de Decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución en materia de planeación metropolitana
25	29 de mayo de 2019	Diputado Higinio del Toro Pérez	MC	Proyecto de Decreto que reforma el artículo 73 de la Constitución con la finalidad de que el Congreso pueda legislar en materia metropolitana

	Fecha de presentación	Proponentes	Partido	Propuesta
26	18 de septiembre de 2019	Senador Samuel Alejandro García Sepúlveda	MC	Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el Título Quinto, los artículos 40, 41, primer párrafo, 43, 73 fracción III, numeral 3 y las fracciones XXX, XXXI, adicionando una fracción XXXII, se reforman y adicionan diversas disposiciones del artículo 115 y 117 de la Constitución
27	8 de diciembre de 2020	Diputada Raquel Bonilla Herrera	MORENA	Proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Zonas Metropolitanas, a cargo de la Diputada Raquel Bonilla Herrera, del grupo parlamentario de MORENA
28	25 de marzo de 2021	Senador José Alberto Galarza Villaseñor	MC	Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de integración de zonas metropolitanas
29	22 de abril 2021	Senador Luis David Ortíz Salinas	MC	Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
30	07 de julio 2021	Diputado Higinio del Toro Pérez,	MC	Proyecto de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de planeación metropolitana
31	17 de febrero de 2022	Diputado Alan Castellanos Ramírez	PRI	Proyecto de decreto que reforma los artículos 26 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Iniciativas presentadas en la Gaceta Parlamentaria.
http://gaceta.diputados.gob.mx/gp_iniciativas.html

Anexo 11. Esquema de la estructura agregada del artículo 73 Constitucional.



Fuente: Elaboración propia

Anexo 12. Documentos normativos estatales consultados para referencias a lo metropolitano y conurbado.

N	Entidad	Instrumento	Promulgación	Última reforma
1	Aguascalientes	Constitución Política del Estado de Aguascalientes	Septiembre 1917	11/11/2019
2	Aguascalientes	Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes	Octubre 2013	10/09/2018
3	Baja California	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California	Agosto 1953	01/02/2019
4	Baja California	Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California	Junio 1994	12/07/2019
5	Baja California	Ley de Zonas Metropolitanas del Estado de Baja California	Marzo 2013	12/04/2019
6	Baja California Sur	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur	Enero 1975	10/10/2019
7	Baja California Sur	Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur	Julio 1994	10/09/2018
8	Campeche	Constitución Política del Estado de Campeche	Julio 1965	26/04/2019
9	Campeche	Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Campeche	Diciembre 1993	22/12/1993
10	Chiapas	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas	Diciembre 2016	23/10/2019
11	Chiapas	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas	Diciembre 2017	27/12/2017
12	Chihuahua	Constitución Política del Estado de Chihuahua	Junio 1950	30/11/2019
13	Chihuahua	Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Estado de Chihuahua	Mayo 2011	22/02/2017
14	CDMX	Constitución Política de la Ciudad de México	Febrero 2017	10/12/2019
15	CDMX	Ley de Coordinación Metropolitana de la Ciudad de México	Enero 2008	03/04/2018
16	CDMX	Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	Julio 2010	22/03/2018
17	Coahuila	Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza	Febrero 1918	06/12/2019
18	Coahuila	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza	Diciembre 2017	29/05/2018
19	Colima	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima	Diciembre 2017	03/08/2019
20	Colima	Ley de Zonas Metropolitanas del Estado de Colima	Octubre 2006	07/10/2006
21	Colima	Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Colima	Junio 2002	29/09/2018
22	Colima	Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima	Mayo 1994	29/12/2018
23	Durango	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango	Agosto 2013	26/09/2019
24	Durango	Ley General de Desarrollo Urbano para el Estado de Durango	Junio 2002	20/12/2018
25	Guanajuato	Constitución Política para el Estado de Guanajuato	Octubre 1917	11/09/2019
26	Guanajuato	Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato	Septiembre 2012	01/08/2019
27	Guanajuato	Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato	Diciembre 2011	21/09/2018
28	Guerrero	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero	Enero 1918	04/09/2018
29	Guerrero	Ley Número 790 de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero	Agosto 2018	31/08/2018
30	Hidalgo	Constitución Política del Estado de Hidalgo	Octubre 1920	19/09/2019
31	Hidalgo	Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo	Septiembre 2007	14/05/2018
32	Hidalgo	Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo	Agosto 2009	02/04/2018
33	Jalisco	Constitución Política del Estado de Jalisco	Agosto 1917	02/10/2019
34	Jalisco	Código Urbano para el Estado de Jalisco	Septiembre 2008	19/10/2019

N	Entidad	Instrumento	Promulgación	Última reforma
35	Jalisco	Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco	Enero 2011	24/10/2019
36	México	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	Marzo 1995	15/07/2019
37	México	Reglamento Interno De la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana		21/09/1998
38	México	Código Administrativo del Estado de México (Libro Quinto: Del Ordenamiento Territorial, de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población)	Septiembre 2001	10/12/2019
39	Michoacán	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo	Marzo 1918	22/03/2019
40	Michoacán	Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo	Diciembre 2007	11/05/2018
41	Morelos	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos	Noviembre 1930	26/09/2019
42	Morelos	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos	Agosto 2009	17/07/2019
43	Morelos	Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Morelos	Diciembre 2010	29/07/2015
44	Nayarit	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit	Marzo 1918	26/11/2019
45	Nayarit	Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Nayarit	Diciembre 2019	N/A
46	Nayarit	Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit	Mayo 1999	22/12/2016
47	Nuevo León	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León	Diciembre 1917	04/11/2019
48	Nuevo León	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León	Noviembre 2017	25/09/2019
49	Oaxaca	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca	Abril 1922	18/09/2019
50	Oaxaca	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca	Septiembre 2017	30/09/2017
51	Oaxaca	Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano Sustentable del Estado de Oaxaca	Diciembre 2011	25/09/2013
52	Puebla	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla	Octubre 1917	15/08/2018
53	Puebla	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla	Diciembre 2017	28/11/2019
54	Querétaro	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro	Marzo 2008	18/10/2019
55	Querétaro	Código Urbano del Estado de Querétaro	Mayo 2012	30/06/2019
56	Quintana Roo	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo	Enero 1975	22/03/2019
57	Quintana Roo	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo	Agosto 2018	16/08/2018
58	San Luis Potosí	Constitución Política del Estado de San Luis Potosí	Octubre 1917	02/11/2019
59	San Luis Potosí	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí	Julio 2018	03/10/2019
60	Sinaloa	Constitución Política del Estado de Sinaloa	Junio 1922	18/11/2019
61	Sinaloa	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa	Febrero 2018	28/02/2018
62	Sonora	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora	Septiembre 1917	25/11/2019
63	Sonora	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora	Junio 2018	31/10/2019
64	Tabasco	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco	Abril 1919	16/10/2019
65	Tabasco	Reglamento Interior del Consejo para el Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Villahermosa, Tabasco		26/02/2011
66	Tabasco	Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco	Diciembre 2005	05/07/2017
67	Tamaulipas	Constitución Política del Estado de Tamaulipas	Enero 1921	22/10/2019
68	Tamaulipas	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para	Enero 2019	16/10/2019

N	Entidad	Instrumento	Promulgación	Última reforma
		el Estado de Tamaulipas		
69	Tlaxcala	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala	Diciembre 1918	18/07/2017
70	Tlaxcala	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tlaxcala	Agosto 2018	N/A
71	Veracruz	Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Septiembre 1917	03/10/2019
72	Veracruz	Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Abril 2011	03/10/2018
73	Veracruz	Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Diciembre 2018	N/A
74	Yucatán	Constitución Política del Estado de Yucatán	Enero 1918	28/02/2018
75	Yucatán	Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán	Junio 1995	22/12/2017
76	Yucatán	Estatuto Orgánico de la Coordinación Metropolitana de Yucatán	Septiembre 2012	
77	Zacatecas	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas	Julio 1998	07/07/2018
78	Zacatecas	Código Territorial y Urbano para el Estado de Zacatecas y sus Municipios	Junio 2019	N/A
79	Zacatecas	Ley de Desarrollo Metropolitano del Estado de Zacatecas	Diciembre 2010	21/02/2018

Fuente: elaboración propia con base en información de Congresos Locales y el archivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Anexo 13. Síntesis de las Leyes de coordinación metropolitana en las Entidades Federativas.

Entidad	Promulgación	Objeto de la ley	Aspectos incluidos en la definición	Instancias previstas	Principales materias de coordinación	Instrumentos de planeación	Art.	Observación
Baja California	15/03/2013	Lineamientos y bases generales de la planeación estratégica para el desarrollo, así como una adecuada coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno	Se localiza una ciudad de 50 mil habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socio económica; o en aquéllos poblados o municipios, demarcaciones territoriales o asentamientos humanos que cuenten con una ciudad de un millón o más de habitantes; y en aquéllos poblados, municipios, demarcaciones territoriales o asentamientos humanos que cuenten con ciudades de 250 mil o más habitantes y que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.	Consejos para el Desarrollo de la Zonas Metropolitanas	Desarrollo urbano; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública;	Convenios de coordinación metropolitana. Sistema de Información y Análisis de la Zona Metropolitana. No especifica dichos instrumentos, solo los menciona.	38	El Consejo lo integra el Gobernador, el Coordinador de Gabinete, 5 Secretarios, 1 Diputado y dos Subsecretarios Federales, así como los Presidentes Municipales.
Colima	01/04/2017	Establecer las bases de la organización, funcionamiento, administración, distribución de competencias, acciones y programas de desarrollo y recursos de las ZM	Vinculados por la conurbación, por lazos de orden físico, económico y social. Se coordinan para planear la prestación de los servicios públicos, obras de infraestructura y demás acciones de desarrollo Metropolitano. Independiente de la administración de cada Municipio.	Comisión Metropolitana. Instituto Metropolitano de Desarrollo. Consejo Metropolitano de Participación Ciudadana	Prestación de servicios públicos, tales como: agua potable, drenaje y alcantarillado, vialidad, tránsito y transporte, recolección y disposición final de desechos sólidos, cuidado, protección y mejoramiento ambiental, seguridad, alumbrado público, protección civil, construcción y mantenimiento de	Programa Rector de Desarrollo de la Zona Metropolitana. Programas de desarrollo urbano realizados por los organismos municipales de planeación metropolitana	29	

Entidad	Promulgación	Objeto de la ley	Aspectos incluidos en la definición	Instancias previstas	Principales materias de coordinación	Instrumentos de planeación	Art.	Observación
					obras de infraestructura metropolitana			
CDMX	03/01/2008 03/04/2018	Establecer los lineamientos y bases generales de la planeación estratégica. adecuada coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno	Define la ZMVM. conurbación entre las alcaldías de la ciudad de México y los Estados y municipios de otras entidades de la República Mexicana, entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras	Subsecretaría de Gobierno. Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México. Comisión de Desarrollo Metropolitano comisiones metropolitanas	Desarrollo Urbano; Gestión y Protección Ambiental; Preservación y Restauración del Equilibrio Ecológico; Asentamientos Humanos, Movilidad, Transporte, Agua Potable y Drenaje; Recolección, Tratamiento y Disposición de Desechos Sólidos; Ciencia y Tecnología; Seguridad Ciudadana y Trata de Personas, Explotación Sexual Infantil y Sexoservicio;	Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México Convenios de coordinación metropolitana en la Ciudad de México	17	Ley sintética, de carácter genérico
Hidalgo	10/08/2009	Lineamientos generales de coordinación y Planeación Estatal Estratégica para el Desarrollo Metropolitano, así como adecuada coordinación. Diferentes Órdenes de Gob. Que interactúan en ZM	El espacio territorial de influencia dominante de un centro de población; enfocado hacia las atribuciones de los Municipios y las Entidades Federativas en cuanto a la Coordinación Intergubernamental e interestatal para su administración	Consejo Estatal Metropolitano. Coordinación de Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo; y Comisiones Metropolitanas	Vialidad, Tránsito y Transporte; Agua y Drenaje; Seguridad Pública y Procuración de Justicia; Asentamientos Humanos; Medio Ambiente Salud; Protección Civil; Accesibilidad y Movilidad.	Programa de Desarrollo Urbano de Zonas Metropolitanas. Solo lo enuncia más no lo describe. Fondo Metropolitano, Este si lo describe.	30	Contempla la definición de Zona Conurbada Consejo ampliamente invasivo El Consejo se integrará por el Gobernador, 9 Secretarios, Procurador, representante Del Congreso, SEDESOL, Univ. Autónoma

Entidad	Promulgación	Objeto de la ley	Aspectos incluidos en la definición	Instancias previstas	Principales materias de coordinación	Instrumentos de planeación	Art.	Observación
								de Hidalgo Presidentes Municipales. OPD y Presidente Asociaciones. Municipales. De las ZM. Presta mucha atención a los recursos del Fondo
Jalisco	03/02/2011	Regular el procedimiento de constitución de áreas y regiones metropolitanas, así como las bases para la organización y funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana	Área M. es el centro de población, geográficamente delimitado, asentado en el territorio de dos o más municipios, con una población de cuando menos cincuenta mil habitantes, declarado oficialmente con ese carácter por decreto del Congreso del Estado; o en su caso, la reconocida como zona metropolitana administrativamente por los procedimientos y leyes aplicables.	Junta de Coordinación Metropolitana, Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana Agencia Metropolitana, Consejo Ciudadano Metropolitano Instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes, bajo la figura de Agencias Metropolitanas.	14 materias, planeación del desarrollo, Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos, suelo y sus reservas; políticas habitacionales, gestión integral del agua y de residuos, preservación y restauración del equilibrio ecológico, prevención, mitigación y resiliencia al cambio climático, accesibilidad universal y movilidad, la seguridad pública. y las que a propuesta se incluyan	Agenda Metropolitana. Fideicomiso Metropolitano Convenio de coordinación metropolitana Banco de proyectos Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano Atlas de Riesgo	43	La única Ley que es reglamentaria de artículos Constitucionales locales. Denomina Área en lugar de Zona M. Es la única que contempla la Región Metropolitana.

Entidad	Promulgación	Objeto de la ley	Aspectos incluidos en la definición	Instancias previstas	Principales materias de coordinación	Instrumentos de planeación	Art.	Observación
				Son Órganos auxiliares de coordinación: I. El Consejo Consultivo de Desarrollo metropolitano; y II. Las Mesas de Gestión Metropolitana, en adelante Mesas de Gestión.				
Morelos	19/01/2011	Lineamientos generales de Coordinación y Planeación Estatal Estratégica para el Desarrollo Metropolitano. Adecuada Coordinación de órdenes de gobierno.	Espacio territorial de influencia dominante de un centro de población; enfocado hacia las atribuciones de los Municipios y las Entidades Federativas en cuanto a la Coordinación Intergubernamental e interestatal para su administración; demuestre la continuidad física de un centro de población de cuando menos cincuenta mil habitantes	Consejo para el Desarrollo Metropolitano; Comité Técnico del Fideicomiso; Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos; y Los demás órganos que se requieran	Transporte y Vialidad Agua y saneamiento Protección Civil Pública Ecología y Medio Ambiente Asentamientos Humanos Tratamiento de residuos sólidos. El Fondo es un mecanismo de apoyo para financiar infraestructura y equipamiento de carácter metropolitano.	Agenda Metropolitana Fideicomiso	28	Define ZM y Zona Conurbada. Establece Órganos para cada ZM. Presta especial atención y dedica el Cap. IV a los recursos financieros metropolitanos. Presta poca atención a instrumentos de planeación en cambio sí dedica el Cap. IV a Recursos Financieros Metropolitanos 12 integrantes más los Presidentes municipales. integran su Consejo

Entidad	Promulgación	Objeto de la ley	Aspectos incluidos en la definición	Instancias previstas	Principales materias de coordinación	Instrumentos de planeación	Art.	Observación
Nayarit	30/12/2019	Regular el procedimiento de constitución de ZM. Bases para la organización y funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana	Define Conurbación. Centro de población y/o conurbación que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica conforma una unidad territorial de influencia dominante y reviste importancia estratégica para el desarrollo nacional	Consejo Metropolitano del Estado Comisión de Ordenamiento Metropolitano o -de Conurbación Un Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano	14 materias planeación. Infraestructura metropolitana, el suelo y sus reservas, políticas habitacionales. Gestión integral del agua, equilibrio ecológico, residuos, accesibilidad universal, seguridad pública, mitigación y resiliencia al cambio climático	Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano. Programas de Zonas Metropolitanas Si contempla la estructura de dicho programa. Un Fideicomiso Metropolitano	35	Autonomía municipal: Sólo los aspectos expresamente contemplados en los convenios de coordinación son sujetos de la aplicación de esta Ley y de la intervención de las instancias de coordinación establecidas. Contempla bien procedimiento de constitución de ZM, Declaración de las mismas. Convenios. Presta especial atención a procedimientos
Oaxaca	17/12/2011	Observancia de todos los municipios del Estado establecer los lineamientos generales de coordinación y Planeación Estatal Estratégica para el Desarrollo Metropolitano de manera integral y sustentable en la Entidad, adecuada coordinación	Una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio o demarcación que originalmente la contenía. Alto grado de integración económica	Organismo estatal denominado Consejo para el Desarrollo Metropolitano con los Comités Técnicos y los Fideicomisos correspondientes a cada Zona; El Instituto de Planeación Metropolitana para el Desarrollo		Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial, Programa de Ordenamiento Territorial, su Plan o Programa Municipal, Parcial, de Centro de Población de Desarrollo Urbano o sectorial. Plan o Programa de Ordenación de	63	Contempla como objetivo de la Ley garantizar el efectivo sustento garantizando el efectivo sustento en la participación de la sociedad y continuidad Institucional en el sistema de Planeación Democrática Integral.

Entidad	Promulgación	Objeto de la ley	Aspectos incluidos en la definición	Instancias previstas	Principales materias de coordinación	Instrumentos de planeación	Art.	Observación
		garantizando el efectivo sustento en la participación de la sociedad y continuidad Institucional en el sistema de Planeación Democrática Integral		Sustentable del Edo. Consejos Honorarios Metropolitanos de Participación Ciudadana Comisiones de Concertación y Propuesta Sectorial, Consejo Honorario para la consulta, Comité Técnico del Fideicomiso.		Zona Metropolitana. Fideicomiso		Establece la obligatoriedad de los municipios a participar coordinadamente en los temas de la Agenda Metropolitana. Contempla que los municipios deben tener POET POT
Zacatecas	4/12/2010	Establecer los lineamientos y bases generales de coordinación y planeación estratégica para el desarrollo armónico y sustentable en las ZM, así como una adecuada coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.	Espacio territorial entre cuyos núcleos de población existen estrechas vinculaciones económicas, sociales y culturales, que hacen necesaria la planeación conjunta y la coordinación en la realización de obras, proyectos y acciones, para la racional prestación de sus servicios públicos	Consejo de Desarrollo Metropolitano. Fondo de Desarrollo Metropolitano. Reglas de Operación del Fondo Metropolitano		Fondo Metropolitano	17	Su Consejo Metropolitano es el más obeso al integrarlo por el Gobernador, 5 Secretarios de Estado, 3 Diputados locales, 2 Diputados Federales y 2 Delegados Federales, más los presidentes municipales. Primero establece la declaratoria la Legislatura y posteriormente la ratifican los Municipios.

Entidad	Promulgación	Objeto de la ley	Aspectos incluidos en la definición	Instancias previstas	Principales materias de coordinación	Instrumentos de planeación	Art.	Observación
								Contempla su Fondo de Desarrollo Metropolitano del Estado de Zacatecas

Fuente: elaboración propia

Anexo 14. Análisis de conceptos, instancias de coordinación, planeación, instrumentos y aplicación de fideicomisos por Entidad Federativa, en relación a lo metropolitano y conurbado.

Entidad	Término presente en Constitución	Términos en Ley DU	Términos en otras leyes	Ley de Coordinación	Comisiones en Legislativo	Instancias ejecutivas	Representantes Federales	Participación Ciudadana	Institutos de Planeación	Instrumentos de Planeación	Fondo Metropolitano Local	Recibe recursos del
Aguascalientes	Ninguno	Ambos	Ninguno	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí
Baja California	Conurbación	Ambos	Metropolitano	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
Baja California Sur	Conurbación	Conurbación	Ninguno	No	No	Sí	No	No	No	Sí	No	No
Campeche	Ninguno	Conurbación	Ninguno	No	No	Sí	No	No	No	Sí	No	No
Chiapas	Metropolitano	Ambos	Ninguno	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Chihuahua	Ninguno	Ambos	Ninguno	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
Ciudad de México	Metropolitano	Metropolitano	Metropolitano	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Coahuila	Ninguno	Ambos	Ninguno	No	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Colima	Conurbación	Ambos	Metropolitano	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Durango	Metropolitano	Ambos	Ninguno	No	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí
Guanajuato	Ninguno	Metropolitano	Ninguno	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Guerrero	Ninguno	Ambos	Ninguno	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí
Hidalgo	Ninguno	Ambos	Ambos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Jalisco	Metropolitano	Ambos	Metropolitano	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
México	Metropolitano	Ambos	Metropolitano	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Michoacán	Ninguno	Ambos	Ninguno	No	No	Sí	No	No	No	Sí	No	Sí
Morelos	Conurbación	Ambos	Ambos	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí
Nayarit	Ninguno	Conurbación	Ambos	Sí	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
Nuevo León	Ambos	Ambos	Ninguno	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Oaxaca	Conurbación	Ambos	Ambos	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Puebla	Ambos	Ambos	Ninguno	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Querétaro	Ninguno	Ambos	Ninguno	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Quintana Roo	Ninguno	Ambos	Ninguno	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí
San Luis Potosí	Ninguno	Ambos	Ninguno	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sinaloa	Ninguno	Ambos	Ninguno	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No
Sonora	Ninguno	Ambos	Ninguno	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Tabasco	Ninguno	Conurbación	Ambos	No	No	Sí	No	No	No	Sí	No	Sí
Tamaulipas	Ninguno	Metropolitano	Ninguno	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Tlaxcala	Conurbación	Ambos	Ninguno	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Veracruz	Ninguno	Ambos	Ninguno	No	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí
Yucatán	Ninguno	Ambos	Ninguno	No	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	Sí
Zacatecas	Ninguno	Ambos	Metropolitano	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Total				28%	50%	100%	47%	59%	47%	100%	63%	91%

Fuente: elaboración propia con base en información de Congresos Locales y el archivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Anexo 15. Dibujo jurídico de las propuestas de modificaciones a la CPEUM

Se reforma:	Vigente CPEUM (Última reforma DOF 20-12-2019)	Propuesta de Reforma
Título Primero Denominación del Capítulo I.	Título Primero Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías	Título Primero Capítulo I De los Derechos Humanos, de las Responsabilidades y sus Garantías
Artículo 4o Adición del Primer párrafo	<i>n.e.</i> (...) (...) (...) (...)	Artículo 4º. Toda persona tiene derecho a acceder a los recursos necesarios para llevar una vida digna y con posibilidades de alimentos, agua, asistencia sanitaria básica, ingresos, educación, libertad de expresión, energía, trabajo, participación, igualdad de género, igualdad social y resiliencia ante los impactos y seguridad personal, asumiendo que el derecho impone una responsabilidad de contribuir al mantenimiento de las condiciones del planeta en un estado con límites seguros a nivel local, regional y global. El Estado conducirá el desarrollo para asegurar que todos los sectores contribuyan a garantizar los derechos y las responsabilidades que éstos conllevan. <i>Se recorren todos los párrafos</i> (...) (...) (...) (...)
Artículo 4o Sexto párrafo (antes Quinto párrafo)	Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.	Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho y todas las personas contribuirán con responsabilidad hábitos más sustentables para que este derecho se cumpla corresponsablemente. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.
Artículo 4o Séptimo párrafo (nuevo)	<i>n.e.</i> (...)	Todas las personas tienen derecho a la ciudad, bajo principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social; <i>Se recorren todos los párrafos</i> (...)

Se reforma:	Vigente CPEUM (Última reforma DOF 20-12-2019)	Propuesta de Reforma
Artículo 25 párrafo primero	<p>Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que impulse el desarrollo regional y de las zonas metropolitanas, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.</p> <p>(...)</p>
Reforma Apartado “A” Artículo 26.	<p>Artículo 26.</p> <p>A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 26.</p> <p>A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que contemple los ámbitos rural, urbano, regional y metropolitano, que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.</p> <p>(...)</p>
Artículo 27 párrafo tercero	<p>Artículo 27. (...)</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 27. (...)</p> <p>(...)</p>

Se reforma:	Vigente CPEUM (Última reforma DOF 20-12-2019)	Propuesta de Reforma
	<p>La nación tendrá 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 social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una 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. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias 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 de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.</p> <p>(...)</p>	<p>La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, a fin de garantizar el acceso a los recursos necesarios para llevar una vida digna y con posibilidades de satisfacer los niveles básicos para todos y asegurar que el país contribuya al mantenimiento de los límites seguros del planeta. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas, destinos y balances de tierras, aguas y bosques, a efecto de no rebasar los umbrales de sostenibilidad y hacer responsablemente la planeación y regulación en la fundación, conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento de los asentamientos humanos y la ordenación de las regiones, zonas metropolitanas, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda provocar en perjuicio de la sociedad y de otras especies.</p> <p>(...)</p>
<p>Artículo 73, fracción XXIX-C</p>	<p>Artículo 73. ...</p> <p>I. a XXIX-B. ...</p> <p>XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, así como en materia de movilidad y seguridad vial;</p>	<p>Artículo 73. ...</p> <p>I. a XXIX-B. ...</p> <p>XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, para la coordinación y desarrollo metropolitano y regional, así como en materia de movilidad y seguridad vial, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;</p>
<p>Artículo 73, fracción XXIX-D</p>	<p>Artículo 73. ...</p> <p>I. a XXIX-C. ...</p> <p>XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de</p>	<p>Artículo 73. ...</p> <p>I. a XXIX-C. ...</p> <p>XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación concurrente del desarrollo nacional, regional y metropolitano de las materias</p>

Se reforma:	Vigente CPEUM (Última reforma DOF 20-12-2019)	Propuesta de Reforma
	información estadística y geográfica de interés nacional.	económico, social y territorial , así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;
Reforma a la denominación del Título Quinto	Título Quinto. De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México.	Título Quinto. De los Estados de la Federación, de la Ciudad de México, de los municipios y de las zonas metropolitanas.
Artículo 115 Primer párrafo	Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:	Art. 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases del apartado A; a las zonas metropolitanas conforme a las bases del apartado B, ambos de este artículo.
Artículo 115, encabezado del Apartado A	n.e.	A. Las bases para la organización política y administrativa de los municipios serán las siguientes:
Artículo 115, fracción I	I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.	I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado, salvo en el caso de las zonas metropolitanas cuyas bases se establecen en el Apartado B de este artículo, en las que la ley en la materia, así como las leyes locales establecerán los mecanismos para conformar autoridades metropolitanas.
Artículo 115, fracción II, inciso d) y último párrafo	II. (...) <p>a) a la c) (...)</p> d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y	II. (...) <p>a) a la c) (...)</p> d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal o alguna autoridad metropolitana asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

Se reforma:	Vigente CPEUM (Última reforma DOF 20-12-2019)	Propuesta de Reforma
	<p>e) (...) Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;</p>	<p>e) (...) Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, en su caso con alguna autoridad metropolitana, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;</p>
<p>Artículo 115, fracción III, párrafos ante penúltimo y penúltimo</p>	<p>III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</p> <p>a) a la i) (...) Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.</p> <p>Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;</p> <p>(...)</p>	<p>III.- . . .</p> <p>a) a la i) (...) Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. En zonas metropolitanas las leyes generales y estatales establecerán para los municipios la obligación de coordinarse.</p> <p>Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación o coordinación metropolitana de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa, a través del organismo correspondiente, o de alguna autoridad metropolitana se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.</p> <p>(...)</p>
<p>Artículo 115, fracción V, inciso a)</p>	<p>Art. 115 [...]</p> <p>I a la V.- [...]</p> <p>a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;</p>	<p>Art. 115 [...]</p> <p>I a la V.- [...]</p> <p>a) Formular, aprobar y administrar las medidas para ordenar los asentamientos humanos, los planes y programas de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial. Cuando se trate de ordenamientos metropolitanos los municipios actualizarán sus planes y programas dando la debida congruencia con el</p>

Se reforma:	Vigente CPEUM (Última reforma DOF 20-12-2019)	Propuesta de Reforma
		ordenamiento metropolitano;
Artículo 115, fracción V, inciso c)	<p>Art. 115 [...]</p> <p>I a la V.- [...]</p> <p>a) a la b) (...)</p> <p>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;</p>	<p>Art. 115 [...]</p> <p>I a la V.- [...]</p> <p>a) a la b) (...)</p> <p>c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional o cuando los organismos metropolitanos elaboren ordenamientos y planes de desarrollo metropolitanos deberán asegurar la participación de los municipios;</p>
Artículo 115, fracción VI	<p>Art. 115 [...]</p> <p>I a la V.- [...]</p> <p>VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, incluyendo criterios para la movilidad y seguridad vial, con apego a las leyes federales de la materia.</p>	<p>Art. 115 [...]</p> <p>I a la V.- [...]</p> <p>VI.- Cuando dos o más municipios formen o tiendan a formar una zona metropolitana, los tres niveles de gobierno se coordinarán obligatoriamente, crearán las autoridades metropolitanas necesarias para ordenar, planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo metropolitano con apego a la ley general y de las entidades de la materia.</p> <p>Cuando dos o más municipios formen o tiendan a formar una zona metropolitana, los tres niveles de gobierno se coordinarán obligatoriamente, crearán las autoridades metropolitanas necesarias para ordenar, planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo metropolitano con apego a la ley general y de las entidades de la materia.</p>
Artículo 115, fracción VII	<p>VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p>	<p>VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p>

Se reforma:	Vigente CPEUM (Última reforma DOF 20-12-2019)	Propuesta de Reforma
	n.e. (...)	En zonas metropolitanas las policías de los municipios se coordinarán obligatoriamente con el organismo metropolitano creado para coordinar la función, acorde con las leyes en la materia. (...)
Artículo 115, fracción VIII	VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.	VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, en su caso, en la conformación de los parlamentos metropolitanos. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores y en su caso, en las autoridades metropolitanas y sus trabajadores , se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.
Artículo 115, se adiciona Apartado B	n.e.	Apartado B. Las bases para la organización política y administrativa de las zonas metropolitanas serán las siguientes:
Artículo 115, se adiciona Apartado B, fracción I	n.e.	I. Las zonas metropolitanas, dada su población, complejidad, relaciones funcionales, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional, por lo que en su desarrollo participarán en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones.
Artículo 115, se adiciona Apartado B, fracción II	n.e.	II. Cuando dos o más municipios formen parte de una zona metropolitana se coordinarán obligatoriamente entre ellos, con las entidades federativas y la Federación, aprobando en sus ayuntamientos los convenios respectivos, para crear las autoridades metropolitanas y los acuerdos necesarios para ordenar, planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo metropolitano con apego a la ley general y estatales de la materia.
Artículo 115, se adiciona Apartado B, fracción III	n.e.	III. La ley general que expida el Congreso de la Unión en materia de coordinación y gobierno metropolitano establecerá los mecanismos generales para la coordinación intermunicipal e intergubernamental y para la formalización de autoridades metropolitanas.

Se reforma:	Vigente CPEUM (Última reforma DOF 20-12-2019)	Propuesta de Reforma
Artículo 115, se adiciona Apartado B, fracción IV	n.e.	IV. Para las zonas metropolitanas en una misma entidad federativa las legislaturas locales establecerán los parlamentos metropolitanos, y fijarán el número de regidurías metropolitanas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad.
Artículo 115, se adiciona Apartado B, fracción V	n.e.	V. Los parlamentos metropolitanos tendrán facultades para proponer a los Ayuntamientos, de acuerdo con las leyes en materia de coordinación metropolitana, que deberán expedir el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de las respectivas zonas metropolitanas, que organicen las autoridades metropolitanas, referidas en la fracción II de este apartado para regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de la competencia de las autoridades metropolitanas y que aseguren la participación ciudadana y vecinal.
Artículo 115, se adiciona Apartado B, fracción VI	n.e.	VI. Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de las autoridades metropolitanas y revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los parlamentos metropolitanos con base en los ingresos disponibles, acordes con las contribuciones metropolitanas. En los presupuestos de egresos deberán incluir, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos metropolitanos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.
Artículo 116, segundo párrafo de la fracción VII	Artículo 116. (...) (...) (I a VI) VII. (...) Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior. (...) VIII. a IX	Artículo 116. (...) (...) (I a VI) VII. (...) Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior, incluyendo los elementos para planear e impulsar las inversiones, acciones, obras o servicios para la planeación y el desarrollo de las regiones y de las zonas metropolitanas. (...) VIII. a IX

Se reforma:	Vigente CPEUM (Última reforma DOF 20-12-2019)	Propuesta de Reforma
Artículo 117, adición segundo párrafo	Artículo 117. (...)	<p>Artículo 117. (...)</p> <p>No se entenderán comprendidos en el supuesto previsto en el párrafo anterior, los instrumentos, convenios o acuerdos de hermanamiento, cooperación o colaboración, con estados, entidades u organismos, nacionales o extranjeros, con fines comerciales o para el desarrollo económico, social, científico, tecnológico, territorial, urbano o medio ambiental en el ámbito local o regional, los cuales en ningún caso podrán rebasar la órbita de las atribuciones propias de los Estados, o trastocar las facultades exclusivas de la Federación en los términos de esta Constitución.</p>
Artículo 122, C	C. La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión.	C. La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de lo dispuesto en el Apartado B del artículo 115 de esta Constitución y de la ley que emita el Congreso de la Unión.
Transitorios para la reforma		<p>Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>Segundo. El Congreso de la Unión, dentro de un plazo de 180 días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberá expedir la ley general en materia de coordinación metropolitana.</p> <p>Tercero. Las legislaturas de las entidades federativas tendrán un plazo de un año para realizar la armonización y adecuaciones necesarias a sus marcos normativos y demás ordenamientos que permitan la adecuada coordinación de las autoridades que confluyen en la planeación, gestión y administración metropolitana.</p>

Fuente: elaboración propia

Anexo 16. Relación de leyes como reglamentarias con el Artículo 27 Constitucional

LEY	Artículo correspondiente que relaciona a la LEY como Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional	Otros artículos relacionados	Vigencia (Publicada DOF)
LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO	Artículo 47. Para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Fundación, Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las Provisiones, Reservas, Usos y Destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de Desarrollo Urbano aplicables.	73 122 XXIX-C.	Última reforma 14-05-2019
LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE	ARTÍCULO 1º.- La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para: I.- Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar; II.- Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación; III.- La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente; IV.- La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas; V.- El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas; VI.- La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo; VII.- Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;	73 122 XXIX-G.	Última reforma 05-06-2018 Fracción reformada DOF 05-11-2013

LEY	Artículo correspondiente que relaciona a la LEY como Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional	Otros artículos relacionados	Vigencia (Publicada DOF)
	<p>VIII.- El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, bajo el principio de concurrencia previsto en el Artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución; Fracción reformada</p> <p>IX.- El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y</p> <p>X.- El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.</p> <p>En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento. Artículo reformado</p>		<p>DOF 19-01-2018</p> <p>DOF 13-12-1996</p>
LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE	Artículo 1. La presente Ley es Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus disposiciones son de orden e interés público y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto regular y fomentar el manejo integral y sustentable de los territorios forestales, la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos; así como distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, las Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable. Cuando se trate de recursos forestales cuya propiedad o legítima posesión corresponda a los pueblos y comunidades indígenas se observará lo dispuesto por el artículo 2º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Artículo 2 en materia de pueblos indígenas y 73, fracción XXIX-G bajo el principio de concurrencia.	Nueva Ley 5 de junio de 2018
LEY AGRARIA	Artículo 1º.- La presente ley es reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República.		Última reforma 25-06-2018
LEY DE AGUAS NACIONALES	ARTÍCULO 1. La presente Ley es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.		Última reforma 24-03-2016

LEY	Artículo correspondiente que relaciona a la LEY como Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional	Otros artículos relacionados	Vigencia (Publicada DOF)
LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO	Artículo 1º. La presente ley es de orden público, interés general y observancia en todo el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción y establece disposiciones para enfrentar los efectos adversos del cambio climático. Es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección al ambiente, desarrollo sustentable, preservación y restauración del equilibrio ecológico.		Última reforma 13-07-2018
LEY MINERA	Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera y sus disposiciones son de orden público y de observancia en todo el territorio nacional. Su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Economía, a quien en lo sucesivo se le denominará la Secretaría. Artículo reformado		DOF 24-12-1996, 28-04-2005 Última reforma 11-08-2014
LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE	Artículo 1º.- La presente Ley es reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es de observancia general en toda la República.		Última reforma 12-04-2019
	Sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a: promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo 4º. del artículo 4º.; y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución.		
	Se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, según lo previsto en el artículo 26 de la Constitución, para lo que el Estado tendrá la participación que determina el presente ordenamiento, llevando a cabo su regulación y fomento en el marco de las libertades ciudadanas y obligaciones gubernamentales que establece la Constitución.	artículo 26	
LEY GENERAL DE PESCA Y ACUACULTURA SUSTENTABLES	ARTÍCULO 1º.- La presente Ley es de orden público e interés social, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular, fomentar y administrar el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción; del 73 fracción XXIX-L para establecer las bases para el ejercicio de las atribuciones que en la materia corresponden a la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, bajo el principio de concurrencia y con la participación de los productores pesqueros, así como de las demás disposiciones previstas en la propia Constitución que tienen como fin propiciar el desarrollo integral y sustentable de la pesca y la acuicultura.	73 fracción XXIX-L	Nueva Ley 24 de julio de 2007. Última Reforma 24-04-2018

LEY	Artículo correspondiente que relaciona a la LEY como Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional	Otros artículos relacionados	Vigencia (Publicada DOF)
LEY DE VIVIENDA	ARTÍCULO 1.- La presente Ley es reglamentaria del artículo 4º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de vivienda. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.		Última reforma 14-05-2019
	La vivienda es un área prioritaria para el desarrollo nacional. El Estado impulsará y organizará las actividades inherentes a la materia, por sí y con la participación de los sectores social y privado, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley.		
	La política nacional y los programas, así como el conjunto de instrumentos y apoyos que señala este ordenamiento, conducirán el desarrollo y promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de vivienda, su coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, y la concertación con los sectores social y privado, a fin de sentar las bases para aspirar a un desarrollo nacional más equitativo, que integre entre sí a los centros de población más desarrollados con los centros de desarrollo productivo, considerando también a los de menor desarrollo, para corregir las disparidades regionales y las inequidades sociales derivadas de un desordenado crecimiento de las zonas urbanas.		Párrafo reformado DOF 24-03-2014
LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES	ARTÍCULO 3.- Son bienes nacionales:		Última reforma 19-01-2018
	I.- Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;		
	ARTÍCULO 17.- Las concesiones sobre bienes de dominio directo de la Nación cuyo otorgamiento autoriza el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regirán por lo dispuesto en las leyes reglamentarias respectivas.		
LEY FEDERAL DEL MAR	ARTICULO 1º.- La presente Ley es reglamentaria de los párrafos Cuarto, Quinto, Sexto y Octavo del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a las zonas marinas mexicanas.		Nueva Ley 8 de enero de 1986
LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE	Artículo 1º. La presente Ley es de orden público y de interés social, reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 y de la fracción XXIX, inciso G del artículo 73 constitucionales. Su objeto es establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, relativa a la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat en el territorio de la República Mexicana y en las zonas en donde la Nación ejerce su jurisdicción.	Inciso G del artículo 73	DOF 3 de julio de 2000

LEY	Artículo correspondiente que relaciona a la LEY como Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional	Otros artículos relacionados	Vigencia (Publicada DOF)
LEY DE HIDROCARBUROS	Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo séptimo y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Hidrocarburos.	Artículos 25, párrafo cuarto y 28, párrafo cuarto en materia de Hidrocarburos.	Última reforma 15-11-2016
LEY DE INGRESOS SOBRE HIDROCARBUROS	Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto establecer: I. El régimen de los ingresos que recibirá el Estado Mexicano derivados de las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos que se realicen a través de las Asignaciones y Contratos a que se refieren el artículo 27, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Hidrocarburos, así como las Contraprestaciones que se establecerán en los Contratos;		11/08/2014
LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA NUCLEAR	Artículo 1º.- La presente Ley es reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear y regula la exploración, la explotación y el beneficio de minerales radiactivos, así como el aprovechamiento de los combustibles nucleares, los usos de la energía nuclear, la investigación de la ciencia y técnicas nucleares, la industria nuclear y todo lo relacionado con la misma.		23 de enero de 1998. Última Reforma 09-04-2012
LEY DE CAPITALIZACIÓN DEL PROCAMPO	Artículo 1 Se emite la presente Ley de Capitalización del PROCAMPO, en el marco de los artículos 25, 27 fracción XX y demás dispositivos correspondientes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, y otras disposiciones aplicables.	Artículo 25	Nueva Ley 31 de diciembre de 2001
LEY DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA CAÑA DE AZÚCAR.	Artículo 1.- Se expide la presente Ley en el marco de los artículos 25 y 27, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones que resultan aplicables.	Artículo 25	Nueva Ley 22 de agosto de 2005. Declaración de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN DOF 07-12-2007 Voto Particular a Sentencia de la SCJN DOF 20-10-2008

LEY	Artículo correspondiente que relaciona a la LEY como Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional	Otros artículos relacionados	Vigencia (Publicada DOF)
LEY DE ENERGÍA PARA EL CAMPO	Artículo 1°. La presente Ley es reglamentaria de los artículos 25, 27 fracción XX y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es de observancia general en toda la República Mexicana.	Artículos 25 y 28	28 de diciembre de 2012
LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA	Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27 párrafo sexto y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica. Las disposiciones de esta Ley son de interés social y orden público.	Artículos 25 y 28	Nueva Ley 11 de agosto de 2014
LEY DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE LOS BIOENERGÉTICOS	Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria de los artículos 25 y 27 fracción XX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de observancia general en toda la República Mexicana y tiene por objeto la promoción y desarrollo de los Bioenergéticos con el fin de coadyuvar a la diversificación energética y el desarrollo sustentable como condiciones que permiten garantizar el apoyo al campo mexicano y establece las bases para:	Artículo 25	Nueva Ley 1° de febrero de 2008
LEY FEDERAL DE PRODUCCIÓN, CERTIFICACIÓN Y COMERCIO DE SEMILLAS	Artículo 1.- Se expide la presente Ley de conformidad con el artículo 27, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con lo que se establece en el Título III, Capítulo IX de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.		Última reforma 11-05-2018

Fuente: elaboración propia

Anexo 17. Relación de leyes relacionadas con el Artículo 27 Constitucional

LEY	Artículo correspondiente que relaciona a la LEY con la materia del Artículo 27 Constitucional	Otros artículos relacionados	Vigencia (Publicada DOF)
LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACIÓN	<p>OBSERVACIONES RELEVANTES:</p> <p>No establece que sea reglamentaria del artículo 27 Constitucional, pero por su materia si lo es, Dado que tiene derogado su artículo 1°, la ley vigente no lo establece. Tampoco se sabe qué son vías generales de comunicación. En la versión original (DOF 19-02-1940), el artículo 1 señalaba: Son vías generales de comunicación: I. Mares territoriales (concepto ahora en la Ley Federal del Mar - 1986- , art. 3 inc. a) II. Corrientes flotables y navegables (podría considerarse en la Ley de Aguas Nacionales -1992-, art. 3 F. XI, XLVII, XLVIII) III. Lagos, lagunas y esteros (conceptos en Ley de Aguas Nacionales - 1992- art. 3 F. XXVI, y Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales -1994-, art. 2 F. XIV)</p>		Última Reforma DOF 15-06-2018

LEY	Artículo correspondiente que relaciona a la LEY con la materia del Artículo 27 Constitucional	Otros artículos relacionados	Vigencia (Publicada DOF)
	<p>IV. Canales navegables (Concepto parcialmente presente el Ley de Aguas Nacionales -1992- art. 3 F. XI. Identificado como “Cauce de una corriente”, a los canales naturales o artificiales)</p> <p>V. Ferrocarriles (Concepto se trasladó a la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario -1995- Art. 2 F. XIII como “Vías férreas” y vinculándose a través del art. 5 F. I)</p> <p>VI. Caminos (Concepto ahora en la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal -1993- Art. 2 F. I)</p> <p>VII. Puentes (Concepto ahora en la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal -1993- Art. 2 F. V)</p> <p>VIII. Espacio aéreo nacional (Concepto ahora en la Ley de Aviación Civil -1995- Art. 1)</p> <p>IX. Líneas telefónicas (Concepto evolucionó a “Red de telecomunicaciones” en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión -2014- art. 3 F. LVII)</p> <p>X. Líneas conductoras eléctricas y de ondas electromagnéticas (De igual manera, el concepto se integra en “Red de telecomunicaciones” y en “Radiodifusión” art. 3 F. LIV y LVII)</p> <p>XI. Rutas del servicio postal (Concepto no se retoma, solamente se vincula a la Ley de Vías Generales de Comunicación en el artículo 7 de la Ley del Servicio Postal Mexicano -1986-)</p>		
LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS	ARTICULO 2º.- Es de utilidad pública, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos.		Última Reforma DOF 16-02-201
LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO FERROVIARIO	Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia en todo el territorio nacional, y tiene por objeto regular la construcción, operación, explotación, conservación, mantenimiento y garantía de interconexión en las vías férreas cuando sean vías generales de comunicación, así como procurar las condiciones de competencia en el servicio público de transporte ferroviario que en ellas opera y los servicios auxiliares		Nueva Ley 12 de mayo de 1995. Última reforma 24-04-2018
LEY DE CAMINOS, PUENTES Y AUTOTRANSPORTE FEDERAL	Artículo 1º. La presente Ley tiene por objeto regular la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de los caminos y puentes a que se refieren las fracciones I y V del Artículo siguiente, los cuales constituyen vías generales de comunicación; así como los servicios de autotransporte federal que en ellos operan, sus servicios auxiliares y el tránsito en dichas vías		Última reforma 25-06-2018
LEY DE CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS POR OBRAS PÚBLICAS FEDERALES DE INFRAESTRUCTURA HIDRÁULICA	Artículo 1 Es objeto de la presente Ley las mejoras por obras públicas federales de infraestructura hidráulica construidas por dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, que benefician en forma directa a personas físicas o morales. Las obras públicas a que se refiere esta Ley, son las que permiten usar, aprovechar, explotar, distribuir o descargar aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo, así como la reparación, terminación, ampliación y modernización de las mismas.		Nueva Ley 26 de diciembre de 1990

LEY	Artículo correspondiente que relaciona a la LEY con la materia del Artículo 27 Constitucional	Otros artículos relacionados	Vigencia (Publicada DOF)
LEY DE ENERGÍA GEOTÉRMICA	Artículo 1.- La presente Ley es de interés y orden público, y tiene por objeto regular el reconocimiento, la exploración y la explotación de recursos geotérmicos para el aprovechamiento de la energía térmica del subsuelo dentro de los límites del territorio nacional, con el fin de generar energía eléctrica o destinarla a usos diversos.		Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014
LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS	Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de contrataciones de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas		Última reforma 13-01-2016
LEY FEDERAL DE DERECHOS	Artículo 1º.- Los derechos que establece esta Ley, se pagarán por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en esta Ley. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.	Sección Tercera Permisos Conforme al Artículo 27 Constitucional y Cartas de Naturalización	Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981. Última reforma 28 de diciembre de 2018
LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN	Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y la convergencia entre éstos, los derechos de los usuarios y las audiencias, y el proceso de competencia y libre concurrencia en estos sectores, para que contribuyan a los fines y al ejercicio de los derechos establecidos en los artículos 6º., 7º., <u>27</u> y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.		Nueva Ley 14 de julio de 2014 Última reforma 15-06-2018

Fuente: elaboración propia

Anexo 18. Definiciones de autores diversos sobre Derecho Urbanístico.

Autor	Fuente	Definición
Alarcón Segovia, Andrés	Análisis comparado de soluciones jurídicas para el uso del suelo, ponencia presentada en el Seminario Regional sobre Políticas de Desarrollo Urbano y Usos del Suelo Urbano, OEA y DDF, México, 1972	“El Derecho Urbanístico es un conjunto de normas, o sea, una serie de normas que aunque no necesariamente se encuentren comprendidas dentro de un texto legal único, como lo pudiera ser un código o una serie de leyes determinadas, sí contemplan toda esa serie de normas, unificadas o esparcidas en diversos ordenamientos, un mismo objeto de normatividad, en nuestro caso, la ciudad y su contorno”.
Jacquignon, Louis	Le Droit de l’Urbanisme, Editorial Eyrolles, París, 5ª ed. 1969	“El Derecho del Urbanismo es el conjunto de reglas a través de las cuales la colectividad, a nombre de la utilidad pública y los titulares de derechos de propiedad, a nombre de la defensa de los intereses privados, deben coordinar su posición y acción respectivas con vistas al ordenamiento de la ciudad”.
Núñez Ruiz, Miguel Ángel	Derecho Urbanístico Español, Editorial Montecorvo, 1ª ed., Madrid, 1967	“El Derecho Urbanístico es aquel ordenamiento jurídico que regula el planeamiento de la ciudad, conforme a sus exigencias funcionales y su ejecución, según ciertos principios que integran la valoración político- legislativa de la propiedad inmueble, con el fin de lograr el bienestar público”.
Azuela de la Cueva, Antonio	Proceso de Urbanización y Derecho Urbanístico, Tesis Profesional, Universidad Iberoamericana, México DF., 1974	“El Derecho Urbanístico es aquel conjunto de normas jurídicas, preponderantemente de Derecho Público, que regulan las relaciones entre los individuos y entre éstos y el Estado en función del aprovechamiento del espacio social”.
Diccionario Enciclopédico Uthea	Tomo X	“El Derecho Urbanístico es el conjunto de normas de Derecho Público referentes al planeamiento, o sea a la delimitación jurídica de cómo se planea el suelo, a la urbanización, a la edificación y a la organización social y administrativa de la ciudad, de su región y en general del territorio, afectos al fenómeno urbano”.
Alarcón Segovia, Andrés	Análisis de la legislación urbanística actual, memoria del IL Simposio Nacional de Planificación Urbana Municipal, Guanajuato 1972	“El Derecho Urbanístico es el conjunto de normas que se refieren a la conformación y equipamiento del espacio urbano”.
Legislación sobre Planificación Urbanística vigente	Principios Jurídicos para una Legislación Urbanística aplicada en México, Centro de Investigaciones Urbanísticas. Universidad Autónoma de Nuevo León, 1976	“El Derecho Urbanístico es el conjunto de normas relativas a la planificación urbana, o sea a la creación, organización y coordinación de las funciones de la vida urbana, suburbana y rural”.
Martínez Orozco, Ernesto	Principios Jurídicos para una Legislación Urbanística aplicada en México, Centro de Investigaciones Urbanísticas. Universidad Autónoma de Nuevo León, 1976	“El Derecho Urbanístico es el conjunto de normas relativas al ordenamiento del espacio urbano”.
Spantigati, Federico	Manual de Derecho Urbanístico, Editorial Montecorvo, 1ª ed., Madrid, 1973	“El Derecho Urbanístico es el conjunto de normas que regulan el desarrollo y la sistematización de la ciudad y del territorio”.
Carceller Fernández, Antonio	Instituciones de Derecho Urbanístico, Ed. Montecorvo, 1ed, Madrid, 1979	“El Derecho Urbanístico es el conjunto de normas jurídicas que estructuran una rama de la Administración Pública y, por sí mismas o a través del planeamiento que regulan, definen el contenido de la propiedad según su calificación urbanística y disciplinan la actividad administrativa encaminada a la urbanización y la edificación”.
Blumann, Claude	Droit del’Urbanisme, Dalloz, 1ª ed. París, 1979	“El Derecho del Urbanismo es el destinado a aportar una cierta racionalidad en el desarrollo de las hasta ahora incontroladas ciudades”.

Autor	Fuente	Definición
Ruiz Massieu, José Francisco	Introducción al Derecho Mexicano. Derecho Urbanístico, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1 ed., México, 1981	“El Derecho Urbanístico es el conjunto de normas, instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y a la solución de sus problemas”.
Parada, Ramón	Derecho Urbanístico, Ed. Marcial Pons, 1ª ed., Madrid, 1999	“El Derecho Urbanístico es el conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación”.
Estévez Goytre, Ricardo	Manual de Derecho Urbanístico, Ed. Comares, 1ª ed., Granada, 2002	“El Derecho Urbanístico es aquella parte del Derecho Administrativo que tiene por objeto la regulación del régimen jurídico aplicable a las distintas clases de suelo, haciendo compatible el derecho a la edificación con el cumplimiento de una serie de cargas establecidas en beneficio de la comunidad directamente por la legislación urbanística aplicable o, en su virtud, por el planeamiento urbanístico”.
López Velarde Vega, Oscar		“El Derecho Urbanístico es el conjunto de normas preponderantemente de Derecho Público, que regulan el proceso del desarrollo urbano y la ordenación del suelo en los centros de población” (concepto doctrinario completo). ”El Derecho Urbanístico es el conjunto de normas preponderantemente de Derecho Público, que regulan la planeación urbana y la ordenación del suelo en los centros de población” (concepto doctrinario simple). ”El Derecho Urbanístico es el conjunto de normas preponderantemente de Derecho Público, que regulan la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población” (concepto de Derecho Positivo).

Fuente: elaboración propia con base en LÓPEZ VELARDE, Oscar, Apuntamientos de Derecho Urbanístico, México: Universidad Autónoma de Aguascalientes. Cuarta Edición, 2011; COQUIS VELASCO, Francisco J. (2019) “Derecho urbanístico mexicano”. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. ISBN: 978-607-30-1463-2

Anexo 19. Asociación y Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente en Jalisco.

	Asociación/Junta	Municipios	Número de Municipios	Fundación
1	Aipromades (Asociación Intermunicipal para la Protección del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Lago de Chapala)	Atotonilco el Alto, Ayotlán, Chapala, Degollado, Ixtlahuacán de los Membrillos, Jamay, Jocotepec, Juanacatlán, La Barca, La Manzanilla de la Paz, Ocotlán, Poncitlán, Tizapán el Alto, Tototlán, Tuxcueca y Zapotlán del Rey,	16	30 de julio de 2009
2	JIAS Junta Intermunicipal de Medio Ambiente de Altos Sur	Acatic, Arandas, Cañadas de Obregón, Mexxicacán, Jalostotitlan, San Ignacio Cerro Gordo, Jesús María, San Julian, San Miguel El Alto, Tepatitlán, Valle de Guadalupe y Yahualica	12	09 de Junio de 2014
3	Jicosor Junta Intermunicipal de Medio Ambiente de la Costas Sur	Casimiro Castillo, Cihuatlán, Cuautitlán de García Barragán, La Huerta, Tomatlán y Villa Purificación	6	24 de mayo del 2013
4	JIRA Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila	Autlán de Navarro, Ejutla, El Grullo, El Limón, Tonaya, Tolimán, Tuxcacuesco, San Gabriel, Unión de Tula y Zapotitlán de Vadillo	10	27 de Octubre de 2007
5	JIRCO Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Coahuayana	Concepción de Buenos Aires, Gómez Farías, Mazamitla, Pihuamo, Quitupan, Tamazula de Gordiano, Tecalitlán, Tonila, Tuxpán, Valle de Juárez, Zapotiltic y Zapotlán el Grande.	12	17 de agosto de 2009
6	JIDELAA Junta Intermunicipal de Medio Ambiente Del Ayuquila Alto	Atemajac de Brizuela, Atengo, Ayutla, Cuautla, Chiquilistlán, Juchitlán, Tapalpa, Tecolotlán y Tenamaxtlán	9	12 de febrero de 2020
7	JIAN Junta Intermunicipal de Medio Ambiente de Altos Norte	Encarnación de Díaz, Lagos de Moreno, Ojuelos de Jalisco, San Diego de Alejandría, San Juan de los Lagos, Teocaltiche, Unión de San Antonio y Villa Hidalgo	8	24 de octubre de 2020
8	JIMAL Junta Intermunicipal de Medio Ambiente Lagunas	Acatlán de Juárez, Amacueca, Atoyac, Techaluta de Montenegro, Teocuitatlán de Corona, Sayula, Villa Corona y Zacoalco de Torres	8	03 de septiembre de 2019
9	JINOR Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Región Norte	Bolaños, Chimaltitán, Colotlán, Huejúcar, Huejuquilla El Alto, Mezquitic, San Martín de Bolaños, Santa María de los Ángeles, Totatiche y Villa Guerrero	10	30 de junio de 2017
10	JIMAV Junta Intermunicipal de Medio Ambiente Región Valles	Amatitán, El Arenal, Tequila, Tala, Teuchitlán, San Martín Hidalgo, Cocula, Ameca, Ahualulco de Mercado, Etzatlán, San Marcos, San Juanito Escobedo, Magdalena, Hostotipaquillo,	14	03 de abril de 2017

	Asociación/Junta	Municipios	Número de Municipios	Fundación
11	JISOC Junta Intermunicipal de medio ambiente de Sierra Occidental y Costa	Guachinango, Atenguillo, Mascota, Talpa de Allende, San Sebastián del Oeste, Puerto Vallarta, Cabo Corrientes	7	29 de marzo de 2012
	TOTAL MUNICIPIOS		112	

Fuente: elaboración propia con base en Visualizador Geográfico con información de JIMA, SEMADET, consultado en <https://semadet.jalisco.gob.mx/gobernanza-ambiental/juntas-intermunicipales/visualizador-geografico-con-informacion-de-jima>

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS REFERENCIAS

- ACEVES ÁVILA, Carla Delfina, *Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano*”, primera edición, México, Editorial Porrúa, 2003.
- ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, *El Derecho Municipal en México: el municipio base fundamental del federalismo en México*, México, Editorial Porrúa, 2011
- AGUILAR, Adrián Guillermo, coord., *Procesos Metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura / Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- AGUILAR, Adrián Guillermo, coord., *Las grandes aglomeraciones y su periferia regional. Experiencias en Latinoamérica y España*. México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura / Universidad Nacional Autónoma de México / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / Porrúa, 2006.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobierno y administración pública*, México, FCE, Conaculta, 2013.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobernanza Metropolitana. Texto inédito*, Puerto Vallarta, 4-7 Julio, 2017.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *La Gobernanza del Sector Público*, México, El Colegio de Jalisco, Primera Edición, 2019.
- ALARCÓN SEGOVIA, Andrés, *Análisis comparado de soluciones jurídicas para el uso del suelo*, ponencia presentada en el Seminario Regional sobre Políticas de Desarrollo Urbano y Usos del Suelo Urbano, México, OEA y DDF, 1972
- ALARCÓN SEGOVIA, Andrés, *Análisis de la legislación urbanística actual*, memoria del II Simposio Nacional de Planificación Urbana Municipal, Guanajuato, 1972
- ALEGRÍA, Tito, *Metrópolis transfronteriza. Revisión de la hipótesis y evidencias de Tijuana, México y San Diego, Estados Unidos*, México, El Colegio de la Frontera Norte / Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- ARAUJO F., Jaime, *El abogado: entre el estado de derecho legal y el estado de derecho constitucional*, Derecho y Cambio Social, 038, 8, [en línea],

- <<https://www.derechoycambiosocial.com/revista038/EI> Abogado entre el Estado de Derecho Legal y el Estado de Derecho Constitucional.pdf> [26 de mayo de 2020].
- ARELLANO RÍOS, Alberto, *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*, México: UNAM/El Colegio de Jalisco, 2013.
- ARELLANO RÍOS, Alberto, *La coordinación metropolitana en el sistema federal. Experiencias y trazos institucionales*. México, El Colegio de Jalisco / Universidad Autónoma Metropolitana, 2016.
- ARELLANO, G. David, Cabrero, M. Enrique y Del Castillo, Arturo, "Reflexiones finales", en Arellano, D., Cabrero, E. y Del Castillo, Arturo, coords. *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1a. Edición, 2000.
- ARIAS DE LA MORA, Roberto "Metropolitan Governance and management: the case of Guadalajara Metropolitan Area" En *Journal of Public Governance and Policy: Latin American review*. México, Volumen 1, número 2, Universidad de Guadalajara / Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno, 2015.
- ATIENZA, Manuel, "El giro argumentativo en la teoría del derecho contemporánea" en *Filosofía del derecho y transformación social*, México, Trotta, 2017, pp. 95-116.
- ATIENZA, Manuel, *Las razones del Derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 6-7.
- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio y Miguel Ángel Cancino, "Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano", en Rabasa, Emilio O., *La Constitución y el Medio Ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 143-184.
- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, "La plusvalía urbana y la vida social de unos párrafos" en AZUELA, Antonio (coord.) *et al., Ciudad de México. Inercias Urbanísticas y proceso constitucional*", México, CIDE, 2019, pp. 187 a 223.
- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, *Proceso de Urbanización y Derecho Urbanístico*, Tesis Profesional, México, Universidad Iberoamericana, 1974
- BAÑOS FRANCIA, José Alfonso *Consideraciones sobre la gestión metropolitana en México. Acercamiento al caso de la Bahía de Banderas*, México, Trace (Méx. DF) [en línea].

- 2013, <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-62862013000200006&script=sci_abstract>, [consulta: 20 de julio, 2020].
- BARAJAS ESCAMILLA, María del Rosío y Aguilar, Luis F., coords., *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2013.
- BARLOW, I. Max, *Metropolitan government*. Reino Unido, Routledge Geography and Environment Series, 1991.
- BAUROTH, Nicholas, “Book Review. G. Ross Stephens and Nelson Wikstrom, *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future* (New York: Oxford University Press, 2000)” en *Journal of Urban Affairs*, Vol. 22, número. 3, publicación trimestral, Nueva York, Oxford, Blackwell Publishers Inc, 2000, pp. 354-356.
- BLUMANN, Claude, *Droit del’Urbanisme*, Dalloz, 1ª ed. París, 1979
- CABRERO, Enrique y David Arellano, coords., *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2011.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio, *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, Ed. Montecorvo, 1ed, 1979
- CÁRDENAS, Jaime, *et al.*, *Para entender la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Primera Edición, Nostra Ediciones, 2007, p. 47.
- CÁRDENAS VOGES, Luis Enrique, “Naturaleza de los tribunales constitucionales”, en MÉNDEZ Rivera, José Ángel, *La protección constitucional de los derechos de tercera generación*”, México, Universidad de Colima, 2011.
- CIENFUEGOS, David, “El Estado constitucional. Una reflexión para el modelo mexicano de protección de los derechos”, en MÉNDEZ Rivera, José Ángel, *La protección constitucional de los derechos de tercera generación*”, México, Universidad de Colima, 2011.
- CONFERENCIA EUROPEA DE MINISTROS RESPONSABLES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, [en línea] <https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf>

- COQUIS VELASCO, Francisco Javier, *Derecho urbanístico mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Derecho y análisis económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- COUTURE, Eduardo J. y Luis Maldonado Venegas, *Los mandamientos del abogado. Con la ley en la mano*, México, Miguel Ángel Porrúa, Tercera edición, 2017.
- CRUZ RODRÍGUEZ, María S., coord., *Periferias Metropolitanas. Políticas públicas y medio ambiente*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2012.
- DOGER GUERRERO, Enrique, *Gobierno Municipal*, México, Editorial Porrúa. Segunda edición, 2013.
- DONADO, Héctor M., *Los retos y las oportunidades de la gobernanza metropolitana en México*, WRI México. [en línea] <<https://wrimexico.org/blog/los-retos-y-las-oportunidades-de-la-gobernanza-metropolitana-en-m%C3%A9xico>>, [consulta: 9 de octubre del 2019].
- EIBENSCHUTZ H., Roberto, “¿Planeación Metropolitana o Megapolitana?”, en Ramírez Guillermo y Noemí Stotarski, coords., *Planeación Urbana Metropolitana, los retos de la Ciudad de México*, México, Fundación Distrito Federal Cambio XXI, 1993.
- EIBENSCHUTZ H., Roberto, “Una estrategia para el futuro de la metrópoli”, en Eibenschutz H., Roberto, coord., *Bases para la planeación del desarrollo urbano de la Ciudad de México*, Tomo II, México, Universidad Autónoma Metropolitana Campus Xochimilco / Miguel A. Porrúa, 1997, pp. 413-473.
- EIBENSCHUTZ H., Roberto, “Hacia nuevos modelos de administración metropolitana” En *El mercado de Valores*, Vol. 60, núm. 4, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Nacional Financiera, 2000, Pp. 55-61.
- ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo, *Manual de Derecho Urbanístico*, Granada, Ed. Comares, 1ª ed., 2002.
- ESTRADA GALLEGO, Fernando, *Herbert A. Simon y la Economía Organizacional*, Cuad. Econ. [online]. 2007, vol.26, n.46 [consultado 2022-05-31]. Tomado de: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722007000100007&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0121-4772, pp.169-199

- FIDEICOMISO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS SOBRE LA CIUDAD DE MÉXICO, *La Ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico. Los límites del desarrollo urbano metropolitano*, México, Gobierno del Distrito Federal, 2000.
- GALIANA MARTÍN, Luis y Julio Vinuesa Angulo, coords., *Teoría y Práctica para una ordenación racional del Territorio*, Madrid, Síntesis, 2010.
- GAMBOA MONTEJANO, Claudia y Arturo Ayala Cordero, *Derecho Metropolitano. Estudio Teórico Conceptual, de Derecho Comparado Interno, y de las Principales Iniciativas presentadas en la materia en la pasada LIX Legislatura, México, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2007, consultado en <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-06-07.pdf>.*
- GONZÁLEZ ALCOCER, María Eugenia, “La asociación de municipios: un desafío a los esquemas de relación intergubernamental, en Eibenschutz, Roberto y Ligia González, coords., *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, 2009, p. 319-350.
- GÓMEZ ÁLVAREZ, David, coord., *Gobernanza Metropolitana. El Gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*, Washington, BID, 2019.
- GONZÁLEZ DE ALBA, Ligia, comp., *Desafío metropolitano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Coordinación de Humanidades, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2004.
- GONZÁLEZ HERRERA, Gerardo *et al.*, “Legalidad contra legitimidad en la institucionalización del Área Metropolitana de Guadalajara”, en Carrera Hernández Ady P., *El Municipio ante la Crisis del Federalismo Mexicano*, (coord.), México, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A.C., IGLOM, San Pedro Cholula, 2018, Pp. 99- 123.
- GONZÁLEZ HERRERA, Gerardo, “Gobernanza de la Metrópoli de Guadalajara. Los retos y oportunidades para la coordinación y la corresponsabilidad”, Ponencia presentada durante el V Encuentro Nacional y II Internacional sobre Estudios Sociales y Región (ENESOR), Ciudadanía y Participación Social: inseguridad, violencia e incertidumbre, 2012.
- GONZÁLEZ HERRERA, Gerardo, “¿Es momento de la reforma constitucional para posibilitar niveles de autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado. Aprendizajes desde Jalisco”, Ensayo presentado para la Primera Convocatoria de

- Ensayos de Gestión Metropolitana en Jalisco, México, Congreso del Estado de Jalisco, *texto inédito*, 2019.
- GONZÁLEZ HERRERA, Gerardo y Luis F. Álvarez Villalobos, “Gobernanza: Una respuesta cívica frente a la Coordinación Metropolitana” en *Seminario Internacional Repensar la Metrópoli II*, México, Universidad Autónoma Metropolitana y Forópolis A.C., *texto inédito* 2013.
- GONZÁLEZ HERRERA, Gerardo y Álvaro Lomelí Covarrubias, “De las ocurrencias a las concurrencias en la nueva movilidad metropolitana de Guadalajara: Cambios institucionales y jurídicos para la mejora del transporte público”, en Arias de la Mora, Roberto, coord., *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*, México, El Colegio de Jalisco, 2013.
- GONZÁLEZ, José Juan, *Tratado de derecho ambiental mexicano. Las instituciones fundamentales del derecho ambiental*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Serie Estudios: Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, 2017.
- HURTADO; Javier, “Modelos de Gestión Metropolitana. Una propuesta para el caso de México”, en NAVARRETE ULLOA, Carlos Alberto, *Modelos y Políticas Públicas de la gobernanza metropolitana*, Zapopan, Jalisco, El Colegio de Jalisco, 2019, pp. 89-103.
- IMEPLAN, “Gobernanza. Agenda metropolitana”, Guadalajara, Instituto Metropolitano de Planeación. [en línea] <<http://imeplan.mx/en/gobernanza>>, [10 de octubre de 2020].
- IRACHETA, Alfonso, “Metropolización y política urbana en ciudad de México” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, Vol. 3, núm. 1 (7), publicación cuatrimestral, El Colegio de México, 1988, Pp. 143-162.
- IRACHETA, Alfonso, “Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México” en *Papeles de Población*, México, Vol. 9, núm. 36, publicación trimestral, Universidad Autónoma del Estado de México, 2003, pp. 211-239.
- IRACHETA, Alfonso, “Metrópolis y Gobernanza” en Borjas, Adriana y Bucio, Mónica, coords., *Importancia social, económica y territorial de los nuevos fenómenos Metropolitanos*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2006, pp. 135-149.

- IRACHETA CENECORTA, Alfonso, *Hacia nuevas estructuras de planeación, administración y participación metropolitanas*, en Eibenschutz, Roberto y Ligia González, coords., *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- IRACHETA, Alfonso, *Metrópolis en crisis: Una propuesta para la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala*, México, El Colegio Mexiquense, 2012.
- IRACHETA, Alfonso, comp., *Metrópolis y gobernanza. Bases conceptuales y experiencias*, México, Siglo veintiuno Editores, Tomo I, 2016.
- JACQUIGNON, Louis, *Le Droit de l'Urbanisme*, París, Editorial Eyrolles, 5ª ed., 1969
- JULIÀ SORT, Jordi, *Redes metropolitanas*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, 2006.
- KUNZ BOLAÑOS, IGNACIO, *Instrumentos de Planeación y Financiamiento Urbanos*, UNAM, Programa de Posgrado en Urbanismo, 2018, *texto inédito*.
- KUNZ BOLAÑOS, IGNACIO, comp., *Planeación Metropolitana*, México, Siglo veintiuno editores, Biblioteca Básica de las Metrópolis, Tomo II, 2017.
- KUNZ BOLAÑOS, Ignacio y Gerardo González Herrera, “Gobernanza Metropolitana: más allá del voluntarismo” en Roberto Eibenschutz H. y Ramírez, Blanca Rebeca, coords. *Repensar la Metrópoli II. Reflexiones sobre la Planeación y Procesos Metropolitanos*, México, Tomo II, Universidad Autónoma Metropolitana, 2015.
- KUNZ BOLAÑOS, Ignacio y Gerardo González Herrera, *¿Es posible la Gobernación Metropolitana en México?* Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva Época. Año LXIV, Número 235, enero-abril de 2019. 2019, Pp. 463-494.
- KUNZ BOLAÑOS, Ignacio *et al.*, *Área Metropolitana de Guadalajara. Entre la “voluntad política” y la obligatoriedad*, México, Instituto de Estudios del Federalismo Prisciliano Sánchez, 2015.
- LEFÉVRE, Christian., “Gobernabilidad Democrática de las Áreas Metropolitanas. Experiencias y Lecciones Internacionales para las Ciudades Latinoamericanas” en *Gobernar las metrópolis*, Madrid, BID, EUROPA Artes Gráficas, 2005.
- LÓPEZ SOSA, Eduardo, *Derecho Municipal*, México, UAEM, 1999
- LÓPEZ VELARDE VEGA., Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 4ta Edición, 2011.

- LÓPEZ QUETGLAS, Francisca, *El derecho a la propiedad privada como derecho fundamental (breve reflexión)*, Anuario Jurídico y Económico Escurialense, XXXIX, 2006.
- LUENGO GONZÁLEZ, Enrique, *Las vertientes de la complejidad. Pensamiento Sistémico, ciencias de la complejidad, pensamiento complejo, paradigma ecológico y enfoques holistas*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), 2018.
- MADERO ESTRADA, José Miguel, *Configuración Normativa de las Leyes en el Marco Competencial de los Órdenes Jurídicos*, México, Servicios de Investigación y Análisis, LXII Legislatura, Cámara de diputados, 2015. [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VIII-14-%2015.pdf>, [consultad: 31 de agosto de 2020]
- MARAMBIO CASTILLO, Alejandro y Yraida Romano Grullón, *Modelo de Crecimiento de Suelo Urbano para Zonas Metropolitanas, México 2000 – 2030*, México, LPFRG Urban Lab, 2019, pp. 189.
- MARTÍNEZ OROZCO, Ernesto, *Principios Jurídicos para una Legislación Urbanística aplicada en México*, México, Centro de Investigaciones Urbanísticas, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1976
- MENDO GUTIÉRREZ, Alejandro, “La gestión metropolitana de Guadalajara en perspectiva: lecciones anteriores y aprendizajes recientes” en Roberto Eibenschutz H. y Ramírez, Blanca Rebeca, coords. *Repensar la Metrópoli II. Reflexiones sobre la Planeación y Procesos Metropolitanos*, México, Tomo I, Universidad Autónoma Metropolitana, 2015.
- MIGOT, H y Koukoui, C, *La organización territorial francesa*, en, Francia, Ciudades Unidas de Francia, consultado en <https://studylib.es/doc/6326663/organizacion-territorial-francesa-esp13>.
- MORA-DONATTO, Cecilia, *Constitución, Congreso, Legislación y Control. Coordinadas para legisladores en los tiempos de reelección*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados. LXII Legislatura, 2015.
- MORALES SCHECHINGER, Carlos y Sara García Jiménez “Elementos para una Discusión en torno a la Coordinación Financiera y Fiscal Metropolitana”, en *Desafío Metropolitano*, México, UNAM-Asamblea Legislativa del DF, 2004, pp. 201-237
- MURIÁ, José M., *Desacralización del municipio. Ni tanto que queme al santo...*, México, El Colegio de Jalisco, 2008.

- NAVARRETE U. Carlos A. y Daniel Robles Torres, coords., *La cuestión metropolitana en Gobernanza. Aproximaciones teóricas y estudios de caso*, México, El Colegio de Jalisco, 2018.
- NAVARRETE ULLOA, Carlos A., *Modelos y políticas públicas de la gobernanza metropolitana*, México, El Colegio de Jalisco, 2019.
- NEGRETE, María Eugenia y Héctor Salazar, “Zonas Metropolitanas de México” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, Vol. 1, núm. 1, publicación cuatrimestral, El Colegio de México, 1986, Pp. 97-125.
- NICOD, Chantal, “El asociativismo municipal: un instrumento para el fortalecimiento institucional”, Chile, ILPES-ONU, 1999 [en línea], <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/3220-asociativismo-municipal-un-instrumento-fortalecimiento-institucional>> [20 mayo 2020].
- NÚÑEZ RUIZ, Miguel Ángel, *Derecho Urbanístico Español*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1ª ed., 1967
- OAKERSON, Ronald, “The study of metropolitan governance” en Feiock, Richard, ed., *Metropolitan governance: conflict, competition, and cooperation*, Washington, DC, Georgetown University Press, 2004, pp. 17-45.
- ONU HÁBITAT, *Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*, México, CONAVI, ONU Hábitat, CEPAL, 2012.
- ORIHUELA, Isela et al, *Estudios Metropolitanos. Actualidad y retos*, México, Instituto Mora, 2015.
- OSTROM, Elinor, *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- OSTROM, Elinor, “Las Reglas que no se hacen cumplir son mera palabrería” en *Revista de Economía Institucional*, Colombia, Vol. II, No. 21, Publicación semestral, Universidad Externado de Colombia, 2009.
- PADILLA, Sergio, *Metrópolis México. Formación / Consolidación*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2016.
- PARADA, Ramón, *Derecho Urbanístico*, Madrid, Ed. Marcial Pons, 1ª ed., 1999

- PÉREZ TORRES, Daniel Enrique, “El reto de legislar y administrar las zonas metropolitanas y ejemplos internacionales”, en Eibenschutz, Roberto y Ligia González, coords., *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- PÉREZ TORRES, Daniel Enrique, *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración Urbana, Gobierno y Gobernanza*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2013.
- PÍREZ, PEDRO, “El gobierno metropolitano como gobernabilidad; entre la autorregulación y la orientación política” en *Economía Sociedad y Territorio*, México, Vol. XIV, núm. 45, publicación cuatrimestral, El Colegio Mexiquense, 2014, Pp.523-548.
- PÍREZ, Pedro “El gobierno metropolitano como gobernabilidad; entre la autorregulación y la orientación política” en Iracheta, A. *Metrópoli y Gobernanza*, EAP y S XXI, 2016
- PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO (26 de enero de 2012), Convenio de Coordinación Metropolitana del Área metropolitana de Guadalajara, Integrada por los Municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos.
- PRADILLA COBOS, Emilio, “La arena política en lo metropolitano ¿limitante u oportunidad para la gobernabilidad”, en *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, Pp. 191-202
- RAMÍREZ DE LA CRUZ, Edgar “Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, Vol. 27, Núm. 2 (80), publicación cuatrimestral, El Colegio de México, 2012, Pp. 491-520.
- RAMÍREZ HERNÁNDEZ, Joselyne, “Gobernanza Metropolitana: Actores, Instancias y Limitantes de su Consolidación”, en GALARZA VILLASEÑOR, José Alberto y Mario Ramón Silva Rodríguez, Coordinadores, *Coordinación, Gobernanza y Desarrollo de las Metrópolis en México: Desafíos y oportunidades en la regulación y gestión de las ciudades*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara, Edición especial, 2021.
- RAMÍREZ NAVARRO, Víctor, “Estado Actual y Perspectivas de la Legislación Metropolitana en México”, en *Memorias del Seminario Internacional “Repensar la Metrópoli II”*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, [7 al 11 de octubre de 2013].
- RAWORT, Kate, *Un espacio seguro y justo para la humanidad. ¿Podemos vivir dentro del Donut?*, Documentos de debate de OXFAM [en línea] <https://www-cdn.oxfam.org/s3fs->

public/file_attachments/dp-espacio-seguro-justo-humanidad-130212-es_3.pdf,

[consulta: 28/05/2022], pp. 1-32.

ROLDÁN XOPA, Javier, *La ordenación constitucional de la economía. Del Estado regulador al Estado garante*, México, Fondo de Cultura Económica, Serie Constitución 1917, 2018.

ROJAS, E.; J. Cuadrado-Roura y J. M. Fernández Güell, eds., *Gobernar las metrópolis*, Madrid, Banco Interamericano de Desarrollo, EUROPA Artes Gráficas, 2005.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Introducción al Derecho Mexicano. Derecho Urbanístico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1 ed., 1981

SALINAS Escobar, María Evangelina, (coord.), *El Ordenamiento territorial: experiencias internacionales*, México, Universidad de Guadalajara, 2008.

SANDOVAL Ramírez, Yoali G., *Policy Analysis of Metropolitan Coordination: The Case of Guadalajara, Mexico*, Alemania, Tesis de Maestría, University of Passau, Chair of Political Science, 2020.

SMOKE, Paul, “Desarrollo de las finanzas metropolitanas en el contexto fiscal e institucional más amplio” en GÓMEZ ÁLVAREZ, David, coord., *Gobernanza Metropolitana. El Gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*, Washington, BID, 2019

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Tesaurus jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vocabulario controlado y estructurado*, Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2014. [en línea], https://www.sitios.scjn.gob.mx/centrodedocumentacion/sites/default/files/tesauro_juridico_scjn/pdfs/00.%20Tesauro%20Juridico%20de%20la%20SCJN.pdf [consulta 03/07/2020]

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Convocatoria para la instalación de la Comisión de Conurbación de la zona que comprende el Distrito Federal y los Estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala” en *Diario Oficial de la Federación*, México, 18 de octubre de 1976.

SEDATU, CONAPO, INEGI, “Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015”, México, SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2018 [en línea] <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344506/1_Preliminares_hasta_V_correcciones_11_de_julio.pdf> [20 mayo 2020].

- SEDESOL, CONAPO, INEGI, “Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005”. México, SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2007 [en línea] <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/zonas_metropolitanas/completoZM2005.pdf> [20 mayo 2020].
- SEDESOL, CONAPO, INEGI, “Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010”. México, SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2012 [en línea] <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_zonas_metropolitanas_2010_Capitulos_I_a_IV> [20 mayo 2020].
- SOLÍS, David, “Por esto las ciudades no funcionan” [en línea], <<https://www.facebook.com/urbanismodisruptivo/videos/p.703146436755944/703146436755944/?type=2&theater>> [7 de febrero del 2020]
- SPANTIGATI, Federico, *Manual de Derecho Urbanístico*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1ª ed., 1973
- UGALDE, Vicente, “Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, Vol. 22, núm. 2 (65), publicación cuatrimestral, El Colegio de México, 2007, Pp. 443-460.
- UNIKEL, Luis, *El Desarrollo Urbano de México. Diagnóstico e Implicaciones Futuras*, México, El Colegio de México, 1976.
- UNIÓN TIPOGRÁFICA EDITORIAL HISPANO AMERICANA, *Diccionario Enciclopédico U.T.E.H.A.*, México, Tomo X, 1953
- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Lineamientos generales para las formas de titulación*, México, UNAM, Facultad de Derecho, última reforma publicada el 20 de febrero de 2009, [en línea] <<https://www.derecho.unam.mx/img/pdf/lineamientos-titulacion.pdf>> [20 mayo 2020].
- VALADÉS, Diego, *La Lengua del derecho y el derecho de la lengua*, México, UNAM, Academia Mexicana de la Lengua, 2010.
- VALADÉS, Diego, “Reflexiones sobre la estrategia legislativa” en Carbonell, M, Concha, L. H. Córdova y D. Valadés, *Estrategias y propuesta para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2002.
- WARD, Peter M., *México: una Megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano*, México, Editorial Patria, S.A. de C.V., 1991.

- WARIO HERNÁNDEZ, Esteban, “Instrumentos y Experiencias de coordinación metropolitana en México, el caso de Guadalajara”, en Eibenschutz, Roberto y Ligia González, coords., *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- WARMAN, Arturo, “La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo” [en línea] <<http://fao.org/docrep/006/J0415T/j0415t09.htm>> [20 de octubre de 2020]
- WEICK, E. Karl, “Educational Organizations as Loosely Coupled Systems” en *Administrative Science Quarterly*, Nueva York, Vol. 21, 1976, Pp. 1-19.
- ZAHARIADIS, Nikolaos, “El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas” en Sabatier, Paul A., ed., *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado, 2014 [en línea] <<http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/66%20-%20ZAHARIADIS%20en%20SABATIER%20Teo%20del%20Proc%20de%20las%20Pol.pdf>> [20 mayo 2020].
- ZOIDO, Florencio *et al.*, *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*, España, 1a. edición, Editorial Ariel, 2000.

REFERENCIAS LEGALES ELECTRÓNICAS

- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Texto Vigente DOF 15-09-2017, [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf>, [consulta: 13 de agosto, 2021].
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, Texto Vigente DOF 28-11-2016, [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf>, [consulta: 13 de agosto, 2021].
- Decreto Número 22137/LVIII/07. Se adicionan los artículos 35 (frac. XXXV y XXXVI), 50, 74, 80, 81 Bis y 87 de la Constitución Política del Estado de Jalisco (delimitación del territorio, áreas metropolitanas), Guadalajara, *Periódico Oficial: El Estado de Jalisco*. Sec. III, 1 de mayo de 2008.

Decreto número 22273/LVIII/08. Se modifica el decreto número 22247/LVIII/08 que expide el Código Urbano para el Estado de Jalisco, Guadalajara, *Periódico Oficial: El Estado de Jalisco*, Sec. II; 27 de septiembre de 2007.

Decreto número 23021/LVIII/09, Que aprueba la declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara, integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos. Guadalajara, *Periódico Oficial: El Estado de Jalisco*, 26 de diciembre de 2009.

Decreto número 23082/LVIII/09, Que expide la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco. Guadalajara, *Periódico Oficial: El Estado de Jalisco*, 11 de diciembre de 2009.

Decreto número 23486/LIX/10, Que expide la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco y se modifican varios artículos del Código Urbano para el Estado de Jalisco, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco y de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco, Guadalajara, *Periódico Oficial: El Estado de Jalisco*, 03 de febrero de 2011.

Decreto Número 26719/LXI/17, Que modifica y adiciona diversos artículos del Código Urbano para el Estado de Jalisco y de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, Guadalajara, *Periódico Oficial: El Estado de Jalisco*, 11 de enero de 2018.

SCJN. [Sistema de Consulta de Ordenamientos] Normativa Nacional e Internacional, LEY DE COORDINACION METROPOLITANA DEL ESTADO DE JALISCO (LCMEJ) <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=LWRa10cYaTep56eM7Q/WJKdcDfIVF8XIAJscVIExA8cNQpOjDKIu+XOQc5z+mwLO>, [consulta: 30 agosto, 2021]

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27, se adicionan el artículo 73 con la fracción XXIX. C y el artículo 115 con las fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de febrero de 1976, [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_084_06feb76_ima.pdf> [20 mayo 2020].

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Decreto por el que se reforma y adicional el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en *Diario Oficial de la*

Federación, México, 3 de febrero de 1983, [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_103_03feb83_ima.pdf> [20 mayo 2020].

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en *Diario Oficial de la Federación*, México, 25 de octubre de 1993, [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_130_25> [20 mayo 2020].

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, “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*, México, 6 de octubre de 1976, [en línea] <http://dof.gob.mx/nota_to_pdf.php?fecha=06/10/1976&edicion=MAT> [20 mayo 2020].

MUNICIPIO DE ZAPOPAN (2008a), *Controversia constitucional promovida por el Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del Decreto número 22137/LVIII/07 por el que se adicionaron y reformaron los artículos 35, 50, 74, 80, 81-Bis y 87 de la Constitución Política Estatal, la aprobación y expedición del Acuerdo Legislativo 483/LVIII-08*, Municipio de Zapopan, 16 de abril de 2008.

MUNICIPIO DE ZAPOPAN (2008b), *Controversia constitucional promovida por el Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del Decreto número 22273/LVIII/08, por el que se modifica el decreto 22247/LVIII/08, por el que se expide el Código Urbano para el Estado de Jalisco*, Municipio de Zapopan, 27 de septiembre de 2008.

Tesis aislada Constitucional, 2ª. CXXII/2017 (10ª), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Sala, Décima Época, Tomo XI, Publicación: viernes 18 de agosto de 2017, Pág. 71.

Tesis jurisprudencial 192326. P./J. 10/2000, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*,
Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, Pág. 509.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Resolución de Controversias Constitucionales
74/2008 y 157/2008 del Municipio Zapopan”, 2011 [en línea]
<https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/pl20110307v2.pdf> [20 mayo
2020].