

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA



TESIS

**INSTRUMENTACIÓN DE UN PROCESO JUDICIAL PARA INCIDIR EN LA
GOBERNANZA EN LA ZONA METROPOLITANA DE MONTERREY**

**PRESENTA
RAFAEL GARCÍA GARZA**

**COMO REQUISITO PAR OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO
CON ORIENTACIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD**

NOVIEMBRE, 2020

INDICE

DEDICATORIA.....	1
AGRADECIMIENTOS	2
ABREVIATURAS.....	3
INTRODUCCIÓN	5

CAPÍTULO PRIMERO

EL FENÓMENO METROPOLITANO A LA LUZ DEL CONCEPTO DE GOBERNANZA

INTRODUCCIÓN	12
1. ANTECEDENTES QUE LE DIERON VIDA AL CONCEPTO DE GOBERNANZA	14
1.1 Origen de la gobernanza	15
1.2 ¿Por qué ahora se habla de gobernanza?.....	18
1.1.2 Importancia de la gobernanza en el contexto actual.....	27
1.2 EL CONCEPTO DE GOBERNANZA	33
1.2.2 La función del Estado en la gobernanza.....	41
1.2.3 La gobernanza como concepto polisémico.....	45
1.3 LA GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA	45
1.3.1 Concepto de gobernabilidad	47
1.3.2 Diferencias entre gobernabilidad y gobernanza.....	49
1.4 RELACIÓN DE LA GOBERNANZA CON EL FENÓMENO METROPOLITANO: LA GOBERNANZA METROPOLITANA	58

CAPÍTULO SEGUNDO

EL FENÓMENO METROPOLITANO EN EL CONTEXTO DEL FEDERALISMO MEXICANO

INTRODUCCIÓN	67
2.1 EL ESTADO FEDERAL	68
2.1.1 El Estado federal mexicano	81
2.1.2 El municipio en México	94
2.1.3 Las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 y 1999	103
2.1.4 Relación entre Federación, entidades federativas y municipios. Las facultades concurrentes.....	114
2.2 DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS EN MÉXICO.....	132

2.3 LA TIPOLOGÍA DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO	142
2.4 EL FENÓMENO METROPOLITANO EN MÉXICO	145
2.5 DIFERENCIAS ENTRE LOS CONCEPTOS DE ÁREA URBANA, ZONA METROPOLITANA Y MEGALÓPOLIS	159

CAPÍTULO TERCERO

LA ZONA METROPOLITANA DE MONTERREY: DIAGNÓSTICO Y PROBLEMÁTICA

INTRODUCCIÓN	169
3.1 EL FENÓMENO METROPOLITANO EN LA ZMM.....	171
3.1.1 El fenómeno metropolitano en la ZMM	171
3.2 MUNICIPIOS QUE INTEGRAN LA ZMM.....	180
3.3 EL FENÓMENO METROPOLITANO EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN	183
3.4 REALIDAD METROPOLITANO Y HECHO JURÍDICO METROPOLITANO EN LA ZMM	192
3.4.1 Realidad metropolitana	192
3.4.2 El hecho jurídico metropolitano.....	194
3.5 LA PLANIFICACIÓN EN EL ÁMBITO METROPOLITANO	198
3.5.1 Marco legal de la planeación en el estado de Nuevo León.....	226
3.5.2 La planeación metropolitana.....	228
3.5.3 Relación entre la planeación y la gobernanza metropolitana.....	237
3.6 La competencia concurrente en materia de asentamientos humanos (urbanismo): concepto y análisis de la legislación vigente.....	244
3.6.1 Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU). Legislación actual	252

CAPÍTULO CUARTO

MECANISMO JUDICIAL PARA LA ZONA METROPOLITANA DE MONTERREY

INTRODUCCION	264
4.1 NECESIDAD DE UN MECANISMO DE CONTROL JURÍDICO EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN EN MATERIA METROPOLITANA.....	265
4.2 PLANTEAMIENTO DEL MECANISMO JURÍDICO	267
4.2.1 Legitimación.....	270
4.2.2 Competencia del tribunal como institución que debe conocer de los conflictos en la ZMM	272

4.2.3 Etapas en el proceso	277
4.3 JUSTIFICACIÓN DEL MECANISMO PLANTEADO	287
4.4 TEORÍA DEL CONTROL	291
4.4.1 Diferencias entre el control político y el control jurídico	302
4.4.2 El control jurídico	303
4.4.3 El mecanismo propuesto como control jurídico	305
4.4.4 El mecanismo propuesto en la clasificación de la teoría del control	308
CONCLUSIONES	313
BIBLIOGRAFÍA	320

DEDICATORIA

A mi madre Juanita Garza Alanís, por su invaluable apoyo y cariño. Este trabajo es un pequeño reconocimiento al esfuerzo que tuviste para que pudiera seguir preparándome a través del estudio. Agradecido contigo y siempre presente.

AGRADECIMIENTOS

A mi familia por el apoyo brindado en lo personal, profesional, así como para la culminación de este proyecto académico.

A mis amigos, por los momentos que compartimos en este trayecto de vida.

A mis profesores, en especial, al Dr. Pedro R. Torres Estrada, por la guía, consejos y apoyo en el ámbito profesional como para la conclusión del doctorado.

A la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), a la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por permitirme cursar los estudios de doctorado.

¡Muchas gracias!

ABREVIATURAS

CC	Controversia Constitucional
CM	Constitución mexicana
CPENL	Constitución Política del estado de Nuevo León
CONAPO	Consejo Nacional de Población
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos
LGAH DUOT	Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano Y Ordenamiento Territorial

LAHOTDUNL Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León

NL. Nuevo León

PDDUAMM Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey

PP Política Pública

SCJN Suprema Corte de Justicia de la Nación

SEDATU Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social

TSJENL Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León

ZMM Zona Metropolitana de Monterrey

INTRODUCCIÓN

En la actualidad el crecimiento demográfico ha tenido un impacto en los países de Latinoamérica lo cual afecta directamente a los municipios. Este aumento poblacional ha originado que los municipios se expandan, es decir, la población ya no puede vivir en el centro de ellos, sino que se ven en la necesidad de irse a las periferias lo cual trae como consecuencia que en un momento determinado esa expansión “invada” de cierta manera los límites de otro municipio vecino. Como se indica en el estudio realizado por el INEGI, SEDESOL y CONAPO *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2004* un número importante de ciudades en México rebasan los límites del municipio que originalmente las contuvo y se han extendido sobre circunscripciones vecinas o bien, que ciudades situadas en municipios contiguos han establecido en su crecimiento contacto físico dando lugar a “conurbaciones”.

Lo anterior, trae como consecuencia que a raíz del crecimiento urbano y por ende de las zonas metropolitanas, los municipios tienen que coordinarse para satisfacer las necesidades de la población y cumplir con sus funciones de acuerdo a la legislación, lo cual, puede generar cierta problemática en cuanto a la autonomía municipal, ya que al estar situados en un área metropolitana, pueden existir diversos conflictos e intereses intermunicipales debido a que, de acuerdo al artículo 115 constitucional, cada municipio es libre y autónomo.

De acuerdo con esto, cada municipio de la zona metropolitana puede ejecutar políticas públicas o actos de gobierno dentro de su ámbito de competencia, sin embargo, por encontrarse dentro de una zona metropolitana, este acto de gobierno puede afectar a un municipio vecino y para ello se requieren mecanismos de control que puedan reparar el daño causado.

La evolución de los municipios respecto al aumento demográfico que se ha dado en las últimas décadas (específicamente a partir de la década de los cuarenta del siglo pasado) en algunas regiones del país, así como en el estado de Nuevo León, ha dado como resultado lo que se denomina fenómeno metropolitano, es decir, el surgimiento de las zonas metropolitanas.

En México, el fenómeno metropolitano como tal no se encuentra expresamente regulado en la constitución mexicana, así como en las constituciones locales, sin embargo, esto no significa que no se le deba prestar la atención necesaria para establecer mecanismos de control en el marco legal, hablando específicamente del estado de Nuevo León, en concreto de la zona metropolitana de Monterrey.

Conforme a lo anterior, nos referimos específicamente a la figura de “zona metropolitana” pero, por otro lado, no debemos dejar de indicar que han sido por otros instrumentos legales por medio de los cuáles se han ido regulando aspectos de índole y tema metropolitano como son los planes metropolitanos y la legislación en materia urbana y de asentamientos humanos.

En México, el municipio es la institución político-administrativa base de los estados, pero también, puede llegar a ser parte de una zona metropolitana de acuerdo con ciertas características de las cuales la principal es que se sobrepasan los límites del municipio.

En la realidad actual, debemos reconocer que el fenómeno metropolitano está más presente que en años anteriores. El crecimiento demográfico ha ocasionado que los centros urbanos –ciudades- vayan difuminando sus límites con algún o algunos otros municipios vecinos, lo cual da origen a la formación de conurbaciones y posterior a ello, a la conformación de zonas metropolitanas.

La formación de zonas metropolitanas tiene como características que la conjunción de áreas urbanas da paso a las conurbaciones y el crecimiento de estas es la que ocasiona lo que denominamos fenómeno metropolitano. Como otra característica es la superación o difuminación de los límites administrativos, en este caso municipales, ya que son los municipios la fuente de los centros urbanos, conurbaciones y finalmente de zonas metropolitanas.

Este fenómeno genera que los espacios superan territorialmente el término municipal y con ello, ya no da lugar a hablar del ámbito municipal porque aparecen problemas que no pueden resolverse estrictamente en esa esfera puesto que lo sobrepasan y requieren ser situados en otro ámbito de gestión que es propio del espacio metropolitano. El municipio como fórmula jurídico-administrativa se le ha quedado pequeño a la ciudad, razón por la cual hay que encontrar una solución jurídica.

En este contexto en México no se ha acercado el derecho para solucionar o lograr una respuesta al fenómeno metropolitano, sin dejar de reconocer esfuerzos de gestión pública en materia de planeación, coordinación y financiamiento metropolitano.

En la realidad actual, debemos reconocer que el fenómeno metropolitano está más presente que en años anteriores. El crecimiento demográfico ha ocasionado que los centros urbanos —ciudades— vayan difuminando sus límites con algún o algunos otros municipios vecinos, lo cual da origen a la formación de conurbaciones y posterior a ello, a la conformación de zonas metropolitanas.

Este fenómeno genera que los espacios superan territorialmente el término municipal y con ello, ya no da lugar a hablar del ámbito municipal porque aparecen problemas que no pueden resolverse estrictamente en esa esfera puesto que lo sobrepasan y requieren ser situados en otro ámbito de gestión que es propio del

espacio metropolitano. El municipio como fórmula jurídico-administrativa se le ha quedado pequeño a la ciudad, razón por la cual hay que encontrar una nueva solución jurídica.

Por esta razón, las problemáticas de índole metropolitano (haciendo énfasis a una zona metropolitana conformada por municipios de un mismo estado) tienen que ventilarse y resolverse a través de mecanismos de control del orden local.

Si se revisan las diversas legislaciones en torno al fenómeno metropolitano en el contexto mexicano, se demuestra que solamente existen las relacionadas al desarrollo urbano y al desarrollo metropolitano. Estas legislaciones tienen el objetivo de establecer las bases generales de coordinación y planeación estratégica para el desarrollo sustentable entre los municipios metropolitanos a partir de la integración de Consejos de desarrollo metropolitano.

De lo anterior, se desprende que el objetivo principal es el desarrollo metropolitano pero que sucede en caso de conflictos suscitados debido al ejercicio de la autonomía municipal por uno de los municipios que conforman la metrópoli al ejecutar políticas públicas que puedan beneficiar el desarrollo y la economía de su población y territorio pero que, a su vez, puedan ocasionar un daño o perjuicio a uno o más de los municipios contiguos que conforman la metrópoli regia.

Pensemos en la autorización de un permiso de uso de suelo industrial en los límites del municipio, pero en el municipio contiguo el uso de suelo es residencia, que puede ocasionar un problema de carácter ambiental, por mencionar un ejemplo.

Asimismo, la actuación de los municipios se dicta en base a las facultades y competencias que le son otorgadas por la Constitución y las leyes correspondientes para atender a su población y gobierno, sin embargo, dicha actuación puede ocasionar un agravio o afectación a la población de otro

municipio y en estos casos, no existen los mecanismos de control para reparar o recompensar el daño o daños causadas por llevar a cabo dichas medidas.

Asimismo, el tercer elemento para considerar como una realidad al fenómeno metropolitano son las vinculaciones económicas y sociales entre los núcleos de población.

El que existan mecanismos de control jurídicos es importante debido a que en caso de conflictos hay un garante u órgano garantista que obligue en este caso, al municipio responsable resarcir el daño o afectación que causó a uno o varios municipios que conforman la zona metropolitana de Monterrey.

Por lo anterior, la pregunta que nos planteamos es ¿Qué puede hacer un municipio metropolitano en caso de verse afectado en su patrimonio o a su población por otro municipio vecino de la metrópoli?

Ante esto, consideramos importante que en el marco constitucional local — nos referimos al caso Nuevo León— se configure en el ordenamiento estatal la figura de un mecanismo de control jurídico que los municipios metropolitanos puedan ejercer en caso de sufrir un daño o afectación en su territorio o población.

Cómo hipótesis del trabajo tenemos que la implementación de un mecanismo jurídico metropolitano puede asegurar el cumplimiento de compensaciones económicas cuando un municipio metropolitano es afectado por otro, y esto a su vez coadyuva a mejorar y fortalecer la gobernanza metropolitana.

En este sentido, en el primer capítulo se abordará lo relativo a la gobernanza, sus antecedentes, la relevancia que tiene y su relación con el tema metropolitano (gobernanza metropolitana).

En el segundo capítulo, se analizará la parte del federalismo mexicano en relación con el sistema competencial. Así también, lo correspondiente al fenómeno metropolitano, sus elementos, definición, delimitación de zonas metropolitanas y

cómo se relaciona el fenómeno metropolitano en el contexto mexicano y con la gobernanza.

En este orden de ideas, en el capítulo tercero entramos al estudio del fenómeno metropolitano en la Zona Metropolitana de Monterrey, su desarrollo, municipios que la integran. A su vez, se analizará la ley vigente en materia de asentamientos humanos, la cual tiene injerencia en el tema.

En el cuarto y último capítulo, se implementará una propuesta en el marco jurídico estatal de Nuevo León para incorporar el control judicial metropolitano, que sería parecido a la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, pero aplicada al fenómeno metropolitano en Nuevo León. En este capítulo, también se desarrollará la parte de la teoría del control para entender que es lo que se persigue con la implementación del mecanismo jurídico.

Lo que se espera encontrar en este trabajo es demostrar quem ante un fenómeno como el metropolitano en la Zona Metropolitana de Monterrey, los municipios metropolitanos no cuentan con un medio de defensa jurídico que pueden interponer en caso de verse afectados patrimonialmente por otro municipio metropolitano y reclamarle el pago de una indemnización por los daños causados.

En la investigación jurídica, es lo que se denomina investigación *lege ferenda*, la cual tiene como objetivo proponer un cambio o reforma constitucional o legal, según sea el caso, cuando se considere que en el ordenamiento jurídico existe un vacío para regular algún acto o actividad, en este caso, de los gobiernos municipales que integran la Zona Metropolitana de Monterrey.

El problema que encontramos es, cómo se señaló en líneas anteriores, que actualmente en el marco jurídico constitucional-legal en el estado de Nuevo León, no hay una figura jurídica como medio de control que puede invocar un municipio metropolitano para reclamar una indemnización por los daños que le hubieren sido causados por otro municipio metropolitano. Como ejemplo es la autorización de un permiso de uso de suelo industrial en los límites municipales que ocasione un

daño ecológico-ambiental (cómo puede ser la calidad del aire que respiramos). En este caso, los habitantes del municipio colindante serían los principales afectados sin dejar de lado, a los demás considerando la propagación de los contaminantes.

Otro ejemplo que podemos considerar es la aprobación de un fraccionamiento que sature las vialidades actuales o bien, un problema de contaminación por los desechos orgánicos e inorgánicos en caso de no pasar el transporte de limpia.

Por lo anterior, el planteamiento que se realizará tiene similitudes con la figura jurídica de la responsabilidad patrimonial del Estado que se implementó a nivel federal en el año 2004 y en la Constitución de Nuevo León en el año 2013. De la misma manera, tiene concordancia con los efectos jurídicos que tienen otras figuras de derecho privado e internacional como la responsabilidad civil y la responsabilidad internacional del Estado.

CAPÍTULO PRIMERO

EL FENÓMENO METROPOLITANO A LA LUZ DEL CONCEPTO DE GOBERNANZA

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas del siglo XX, en el debate académico y político, a causa de diversos acontecimientos que pusieron en duda el rol del Estado en cuanto a su función, así como por los cambios suscitados durante ese momento, hubo la discusión respecto a la manera de cómo el Estado debía enfrentarlos. Es a mitad de la década de los setenta del siglo pasado cuando comienza a plantearse y ponerse en duda el papel del Estado, en particular de los países desarrollados, que hasta ese momento había predominado.

La interrogante que surgía era si el Estado de bienestar, que hasta ese momento imperaba en el mundo occidental, debía seguir teniendo un papel preponderante o bien, significaba su transformación o, en el peor de los casos, su desaparición. El Estado estaba a cargo de todas las funciones (económicas, políticas, sociales, administrativas, etc.). Su capacidad de respuesta ante las necesidades y demandas de la sociedad era lo que estaba a discusión principalmente porque no era capaz de satisfacerlas. Con ello se corría el riesgo de que no fuera gobernable y en consecuencia, se entrara en una crisis que fue lo que sucedió en la mayoría de los Estados occidentales. En síntesis, el Estado estaba sobrecargado.

Las capacidades estatales habían sido rebasadas. Se requería hacer algo para evitar caer en una crisis de gobernabilidad. Por ello, lo que se planteó fue cuestionar la dirección y actuación de los gobiernos, así como la manera en cómo podía solucionarse dicha situación. Una de las respuestas que se dio fue la de

liberar la economía hacia el mercado, lo que significó que entrara a escena un actor diferente al gubernamental. El Estado no era más un actor económico activo.

Su función cambio a ser el regulador de la economía nacional. Las demandas sociales fueron un factor determinante para que eso se pudiera llevar a cabo, aunque también existía un reclamo social. La sociedad civil, que reclamaba ser un actor activo en la política nacional, también quería ser parte en el proceso de dirección que estaba a cargo solamente del Estado a través del gobierno. En principio, lo que el Estado tenía que garantizar era la gobernabilidad y a partir de ahí, revisar y analizar la forma en cómo se debiera de llevar a cabo el proceso de dirección de su sociedad. Es en el segundo de estos factores cuando se empieza a hablar del término gobernanza.

Por lo anterior, este capítulo se dividirá en cuatro apartados. En el primero se profundizará y desarrollarán los factores o hechos que dieron lugar al concepto de gobernanza. El segundo, corresponde al marco teórico y conceptualización de la gobernanza. En el tercero se hará la distinción entre los términos de gobernabilidad y gobernanza para conocer sus características y con esto evitar caer en confusiones. En la última parte, nos enfocaremos en la relación que existe entre la gobernanza y el fenómeno metropolitano, también denominada gobernanza metropolitana.

Esta parte es importante para el desarrollo de la investigación debido a que es en ella, donde se podrá entender la incidencia que tiene la gobernanza en el tema metropolitano por la complejidad que tiene la formación formal y funcional de una zona metropolitana. En este capítulo no se entrará a detalle en el fenómeno metropolitano porque será el tema a desarrollar en el segundo capítulo. Sin embargo, es pertinente iniciar con el tema de la gobernanza porque es el resultado o el efecto que se busca obtener de acuerdo con lo que se planteara en el desarrollo de este trabajo.

1. ANTECEDENTES QUE LE DIERON VIDA AL CONCEPTO DE GOBERNANZA

En el debate académico, se concuerdan que han sido diversos los factores que han originado e influido para que se comience a hablar del concepto de gobernanza. Un acontecimiento que inició esta discusión es el cuestionamiento del papel que tiene el Estado para dirigir los asuntos públicos, entre ellos su capacidad para ser un actor activo que lleve a cabo funciones económicas y sociales. El objetivo no es desarrollar de forma detallada cada uno de esos acontecimientos. Más bien lo que se busca es tener un panorama de estos para determinar cómo cada uno de ellos ha incidido para que en la actualidad se hable de gobernanza y que significa al referirnos a ella.

En este contexto, la gobernanza como se le conoce actualmente es un término relativamente nuevo. Es un neologismo que se puede aplicar en diferentes contextos. Es adaptable a determinada realidad y/o espacio. Es un concepto polisémico. Ha cobrado fuerza en las últimas décadas como consecuencia de los cambios que se han dado tanto en el Estado como en la sociedad civil. Es pertinente aclarar que gobernanza no significa gobierno. No son sinónimos, pero gobernanza implica gobierno.

De acuerdo con Renate Mayntz¹, el término inglés *governance* (gobernanza) ha sido equiparado durante mucho con *governing* (gobierno), el aspecto procesal del gobierno complementando así la perspectiva institucional de los estudios relativos al gobierno. Es un término que lleva implícito las palabras sinergia, interdependencia, interrelaciones, inclusión, coordinación de parte del gobierno con actores gubernamentales y no gubernamentales. Es una sinergia entre la esfera pública, privada y social para lograr una adecuada dirección tanto del actuar del gobierno como de su sociedad.

¹ Mayntz, Renate, "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza". En Cerrillo, Agusti. (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 83.

La gobernanza se relaciona con la dirección eficaz por parte del Estado de su sociedad.²

En este sentido, uno de los principios del Estado Constitucional de Derecho es el de separación de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). La gobernanza tiene incidencia, principalmente, en el actuar del Poder Ejecutivo. La literatura lo ha relacionado con el actuar del gobierno y el papel del Estado. Entre los autores podemos destacar a Renate Mayntz y en México a Luis F. Aguilar. Pero desde la perspectiva del gobierno entendido como el Poder Ejecutivo quien, a través del mismo, se implementan y ejecutan diversas directrices, políticas públicas y actos de gobierno que impactan directamente en la dirección que se quiere dar a la sociedad de un determinado territorio y orden de gobierno por medio de políticas públicas o actos de gobierno.

1.1 Origen de la gobernanza

Han sido varios los trabajos que se han planteado el surgimiento de la gobernanza. La literatura la ubica a finales de la década de los setenta mientras que otra la ubica en la década de los noventa, ambas del siglo XX. En cambio, otras se remontan varios siglos atrás. En este último aspecto, el concepto como tal, fue acuñado en el siglo XIII aunque se le otorgaba un significado connotativo equiparable al de gobierno como lo establece Hermet.³ Al referirse al origen del término, indica que la palabra se utilizó en los idiomas francés, inglés, español y portugués. Asimismo, Espejel Mena⁴ cita a Charles d' Orleans quien señala introdujo el concepto de gobernanza en el siglo XV. Es un concepto que proviene

² Aguilar, Luis F, *Gobierno y administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013 p. 297.

³ Hermet, Guy, *Populismo, democracia y buena gobernanza*, España, El Viejo Topo, 2008, pp. 41 y 42.

⁴ Espejel, Jaime, *Los fundamentos político-administrativos de la gobernanza*, México, Fontamara, 2013, p. 149

del francés antiguo que describe el arte de gobernar. Su raíz es *gouvernail* que significa timón, y por tanto, la conducción de los asuntos públicos.

Para Espejel Mena,⁵ la palabra gobernanza ha sido objeto de muchos debates, como consecuencia de que llega a través del término inglés *governance*. Por lo anterior, concuerda con Hermet en el sentido que el término gobernanza tiene sus primeros antecedentes en los idiomas francés e inglés.

Asimismo, de acuerdo con Hermet, el uso del término estuvo en la arena política de aquellos tiempos hasta el siglo XVIII, pero no fue sino hasta el siglo XX en que se volvió a retomar en la arena política. El concepto tuvo un periodo de casi dos siglos en que desapareció o, mejor dicho, que se dejó de utilizar para referirse al gobierno o la acción de gobierno.

Por lo anterior, en el siglo XX, los primeros debates y publicaciones en torno al concepto de gobernanza tuvieron lugar entre la década de los sesenta y los setenta particularmente en los países desarrollados de Europa occidental y en los Estados Unidos de América. La razón principal fue el cuestionamiento al Estado por la sobrecarga de económicas, por medio de empresas estatales, y sociales. Era el tipo de Estado conocido como *Welfare* o de bienestar.

Con la sobrecarga de las actividades propias del gobierno más las correspondientes a la economía y al ámbito social, el Estado estaba en una crisis para dar respuesta a las demandas de la sociedad civil.

La connotación que se le dio a la gobernanza cambió. De relacionarla como sinónimo de gobierno, el enfoque que se le dio es con la función de gobierno.

⁵ *Íbidem*, p. 150.

Por lo anterior, fueron varios los acontecimientos por los cuales se inició el debate que resultaría en hablar nuevamente de la gobernanza. Varios autores concuerdan que uno de los factores es la sobrecarga de actividades del Estado.

En este contexto, Peters y Pierre señalan que,⁶ en la década de los sesenta del siglo XX, la ciencia política se preocupó por el proceso de la toma de decisiones estatales. Se cuestionaba el Estado “sobrecargado” y en la década de los ochenta no se podía entender al Estado sin su economía política ni su sociedad civil.

Es en esa década donde comienza el proceso de descentralización de competencias y actividades que anteriormente tenían los gobiernos nacionales y federales hacia los gobiernos locales.⁷

En este orden de ideas, Aguilar⁸ señala que es a partir de la segunda mitad de los años setenta, tanto en países desarrollados y en vías de desarrollo, en la que aparecieron situaciones económicas problemáticas que rebasaron la capacidad de respuesta de los gobiernos sociales y evidenciaron los límites de la intervención del Estado en los procesos económicos. Peters, Pierre y Aguilar concuerdan que hubo una intervención excesiva (sobrecarga del Estado) que derivó en una crisis fiscal que afectó también en lo social porque el Estado era incapaz de hacer frente a las demandas y exigencias de la ciudadanía. El Estado de bienestar tendría que sufrir ajustes en la dirección propia del Estado y en particular de la sociedad. Aguilar Villanueva señala que la problemática se dio

⁶ Peters, Guy y Pierre, Jon, ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?, En Cerrillo, Agusti. (coord.) La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 83.

⁷ En México, un ejemplo fueron las reformas realizadas al artículo 115 constitucional en 1983.

⁸ Aguilar, Luis F, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, cuarta reimpression, 2011, p. 72. También puede verse del mismo autor, *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, México, Conferencias magistrales. Temas de la democracia, núm. 25. Instituto Nacional Electoral, 2016.

tanto en países desarrollados como en desarrollo, aunque con distintas características⁹.

1.2 ¿Por qué ahora se habla de gobernanza?

Como consecuencia de lo anterior, lo que se demostró es que, para gobernar un país hacia metas de bienestar, se requieren más capacidades, actores y acciones que el propio gobierno. Debido a la insuficiencia gubernamental y la necesidad del aporte social, se entendió que el modo directivo de gobernar se tenía que modificar para hacerlo capaz de diseñar la forma de crear interdependencias en lugar de dependencias, coordinar y construir puentes en lugar de subordinar.¹⁰ Con esto se deduce que la mera actuación del gobierno no es suficiente. Para ello, se requiere la inclusión, además de los actores gubernamentales, de actores no gubernamentales para buscar soluciones a las demandas y exigencias ciudadanas.

En este sentido, se desarrolló el paradigma central de la gobernanza política (que surgió después de la Segunda Guerra Mundial) donde los gobiernos tenían como aspiración dirigir el desarrollo social y económico de las naciones.¹¹ Este paradigma surgió en la Europa Occidental.

El primer paradigma de la teoría evolucionó, de acuerdo con Mayntz, en tres fases sucesivas: 1) a finales de los setenta empezó con una –muy prescriptiva teoría de la planificación (cómo dirigir); 2) en los setenta, con la euforia

⁹ En el caso de las democracias recientes, como los países latinoamericanos, Aguilar puntualiza que el problema se traduce en la debilidad de las capacidades del gobierno (y de la sociedad civil) lo que generó que las mismas fueran rebasadas por la demanda social. Situación contraria se dio con los países desarrollados en los que el problema se dio no por un exceso sino por un defecto de la capacidad de la democracia para resolver los problemas. Para mayor detalle, véase a Aguilar, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica, 2011, pp. 63-69.

¹⁰ *Ibidem*, p. 73

¹¹ Maynz, Renate, *op. cit.*, nota 1, p. 85.

planificadora en declive, el *desarrollo de políticas* se convirtió en el objeto de los análisis empíricos que centró la atención en los factores contextuales que influyen en el desarrollo de las políticas, en particular, el papel del Derecho y, 3) en la segunda mitad de los setenta, la *implementación de políticas* se convirtió en el nuevo centro de investigación.

Asimismo, el modelo de la gobernanza política que propugnaba la asunción del Estado, aun y con la resistencia de grupos destinatarios, es el centro de control de la sociedad.¹²

El planteamiento de Mayntz es interesante no solo porque hace el desarrollo de esta teoría sino también porque se toma en cuenta que la implementación de políticas fracasó y que además se descuidó la obstinación de los grupos destinatarios de la política pública, así como su capacidad de resistir o subvertir la consecución de objetivos. Es por este motivo, que la autora plantea cinco extensiones en el paradigma de la gobernanza.

En la primera extensión se habla de un enfoque o perspectiva de abajo-arriba. Ya no es del Estado hacia los destinatarios sino de estos hacia aquél. La segunda y tercera extensión comprende la formulación, implementación y efectos de las políticas en redes público-privadas y sobre estructuras o instituciones internas sectoriales. La cuarta y quinta extensión habla de un nivel supranacional en la elaboración de las políticas como es el nivel europeo. Son extensiones globales.¹³

De las extensiones a que se refiere Mayntz, podemos desprender el desarrollo que ha tenido la gobernanza como un nuevo paradigma del gobierno y de la administración pública. Primeramente, el cambio del enfoque de la perspectiva gubernamental. Ahora son los destinatarios (ciudadanos) los que alzan la voz para informar al Estado sus necesidades y no es éste quien las

¹² *Íbidem*, p. 86

¹³ *Íbidem*, p. 87

define. La segunda y tercera extensión es la formación de redes en los asuntos internos, denominada gobernanza local en el ámbito de las políticas públicas. Las últimas extensiones hacen referencia al nivel supranacional europeo conocido también como gobernanza europea o gobernanza en niveles múltiples.¹⁴ La relación de estas extensiones del paradigma de la gobernanza son las políticas públicas.

Respecto a las razones que originaron el interés por la gobernanza, Peters y Pierre¹⁵ indican ocho: 1) la crisis financiera del Estado; 2) el cambio ideológico hacia el mercado; 3) la globalización; 4) el fracaso del Estado; 5) la aparición de la Nueva Gestión Pública (NGP)¹⁶; 6) el cambio social y las complejidades recientes; 7) nuevas fuentes de gobernanza y, 8) el legado de la tradicional política de rendición de cuentas¹⁷.

De acuerdo con lo anterior, se pueden identificar tres cambios o variables que suscitaron lo que ahora conocemos como gobernanza. En primer lugar, que el Estado no era capaz por sí mismo de dirigir la economía a consecuencia de la crisis fiscal y por esta circunstancia se inició la liberalización del sector de la economía hacia el mercado. En este sentido, el Estado tuvo que realizar cambios en la estructura y función de la administración pública (NGP) y liberar ciertas actividades hacia el mercado. La segunda variable es el cambio social. La

¹⁴ La gobernanza multinivel implica la interacción, acuerdos, negociación entre actores de distintos niveles de gobierno o territoriales (nacional, local, supranacional (como la Unión Europea), así como de actores privados en temas de políticas públicas, temas de gobierno, entre otros. Para más información, puede verse a Alva, Eduardo, "Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: Caso de Estudio Corredor Biológico Mesoamericano de México (CBMM)", *Espacios Públicos*, México, núm. 47, 2016. Así también, a Zambonino, María, "La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación" *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, núm. 52, 2018, pp. 230-263.

¹⁵ Peters, Guy y Pierre, Jon, *op. cit.*, nota 6, pp. 38-53.

¹⁶ La Nueva Gestión Pública aparece como un paradigma post-burocrático de la administración pública que incluye conceptos de empresa como la gestión por resultados, evaluación del desempeño. Para mayor detalle véase Cabrero, Enrique, *Administración pública*, México, Siglo XXI Editores y Biblioteca Básica de Administración Pública, 2012.

¹⁷ Para profundizar en los factores indicados puede consultarse a Peters y Pierre, "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?" Cerrillo, Agustí. (coord.). *La gobernanza: 10 textos de referencia*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, pp. 37-54.

sociedad civil en lugar de ser considerada como parte del problema, como lo menciona Aguilar, quiere ser parte de la solución al involucrarse en los asuntos públicos y en las políticas públicas implementadas por sus gobiernos. Lo podemos relacionar igualmente con la primera extensión del paradigma de gobernanza señalado por Mayntz. Con esto no se quiere decir que la sociedad civil en general está involucrada, ni tampoco que el Estado dejó de ser funcional y eficaz. Simplemente hubo un cambio en la función y actuación de cada uno de estos actores en el interés de los asuntos de carácter público.

La tercera variable que influyó en el concepto de la gobernanza, principalmente durante la última década del siglo XX es la globalización. Este fenómeno trajo consigo una serie de cambios en los gobiernos nacionales especialmente en el rubro económico en el que las empresas trasnacionales empezaron a jugar un papel protagónico en las economías nacionales para ofrecer sus servicios y productos. No nos vamos a adentrar mucho en las consecuencias (negativas y/o positivas) de la globalización sino lo que se quiere indicar es que los cambios que trajo consigo en el sector económico fue un acontecimiento que motivo se hablará del término gobernanza.

La globalización tuvo ciertos efectos y consecuencias en la aparición de la *governance* (gobernanza). Peters y Pierre¹⁸ indican que la globalización se ha convertido en un reclamo para casi todo tipo de intervenciones internacionales sobre la soberanía nacional, tanto en políticas como económicas, bilaterales o multilaterales, conducidas por el propio Estado o por el mercado y señalan que tiene dos dimensiones básicas. Una económica y otra política. Al respecto, señala que ambas dimensiones están relacionadas porque un lado la globalización económica se ha visto impulsada por un conjunto de decisiones políticas dirigidas a desregular o liberar la economía a fin de eliminar los obstáculos para su expansión¹⁹.

¹⁸ Peters, Guy y Pierre, Jon, *op. cit.*, nota 6, p. 43

¹⁹ Un ejemplo son las reformas neoliberales que se aprobaron en México a inicios de la década de los noventa por medio de las cuales se privatizó el sector de telefonía, se modificó el carácter

Otro de los efectos de la globalización es el desarrollo de las empresas transnacionales que, a su vez, disminuyen el papel o influencia de las instituciones nacionales que en los setenta tenían un papel más relevante, pero esto no quiere decir que no tengan influencia en actores empresariales. Por lo anterior, se observa la influencia del mercado internacional en el Estado federal, en específico, en el orden subnacional.

En este contexto, ¿Qué podemos entender por globalización? Para Prats²⁰ la globalización es el conjunto de fuerzas y procesos que está convirtiendo a las sociedades en más complejas, diversas, dinámicas²¹ e interdependientes que en ningún otro momento histórico. El autor enumera una serie de transformaciones a causa de la globalización entre las que se pueden mencionar las siguientes: transformación de los intereses generales de los Estados y de sus administraciones; transformación de la política; transformación de la gestión pública y cambia el papel del Estado en el cual serán “gestores de las interdependencias” entre desafíos, actores y estrategias situados a lo largo del eje local-global²².

Estos son los acontecimientos que plantearon la necesidad o el interés de hablar de gobernanza, sin embargo, Aguilar²³ hace un aporte importante en relación con los primeros reportes o documentos elaborados por instituciones internacionales en los que se habló por primera vez de *governance*²⁴.

inajenable del ejido para que los ejidatarios tuvieran el dominio pleno de sus tierras dejando abierta la posibilidad de enajenarlas.

²⁰ Prats, Joan, “Modos de gobernación de las sociedades globales”, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Cerrillo, Agustí. (coord.) México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 145.

²¹ Como se verá más adelante, Prats sigue a Kooiman al incluir en su concepción de globalización los conceptos de complejidad, diversidad y dinamismo que este utiliza al referirse a aspectos relacionados con el fenómeno social y la gobernanza sociopolítica.

²² Véase Prats, Joan. *op. cit.*, nota 20, pp. 145-149.

²³ Aguilar, Luis. *op. cit.*, nota 8, pp. 84.

²⁴ El primero de ellos, que Aguilar menciona como el nacimiento de este término, es el reporte del Banco Mundial de 1989 referente a la crisis del desarrollo sustentable en el África subsahariana. En este reporte, se determinó que el fracaso del desarrollo del África negra consistía en la incapacidad de gobernar y administrar por parte del gobierno por lo que era necesario un mejor

El fenómeno de la globalización tuvo gran influencia en el cambio de dirección de los gobiernos que conllevó a replantear su rol, así como las políticas públicas implementadas hasta antes de la década de los ochenta del siglo pasado (si nos referimos a los países latinoamericanos). México no fue la excepción. Se inició el proceso de descentralización por parte del Estado de ciertas funciones que hasta ese momento se encontraban centralizadas al gobierno federal hacia los gobiernos locales (estatal y municipal). Al inaugurarse los años ochenta, la base económica que sustentaba el arreglo político y la gobernación²⁵ fue sacudida por la crisis económica que se desbordó hacia los ámbitos político, fiscal, administrativo y social.²⁶

Asimismo, Olivos²⁷ señala que en México la gobernación, que no era incluyente, la crisis económica y la astringencia de recursos públicos no hicieron posible que el Estado siguiera ofreciendo una serie de bienes y servicios en favor del sector social. El costo de la prestación era alto y tuvo como consecuencia el incremento del gasto público.

En el análisis desarrollado por Olivos, establece que el quebranto del modelo de gobernación que prevaleció en la década de 1980 se generó por los siguientes factores: a) la crisis económica; b) el déficit fiscal; c) la sobrerregulación; d) la caída en los índices del bienestar social y; e) la falta de democratización del poder, que se manejaba sin pesos y contrapesos entre los poderes públicos y sin alternancia en el gobierno. Esto trajo consigo el análisis de la situación que imperaba en México. La respuesta que se requería fue la de

gobierno en lugar de más gobierno que se puede entender como menos burocracia y más transparencia, rendición de cuentas, capacidad para gestionar los recursos económicos y sociales a través del diseño e implementación efectiva de políticas públicas económicas y de desarrollo social. La Agencia para el Desarrollo de los Países de Ultramar del gobierno británico de 1993 es otra de las primeras en incorporar el término pero agregando el adjetivo “*good governance*” (“buena gobernanza”)

²⁵ Olivos utiliza la palabra “gobernación” para referirse a la gobernanza.

²⁶ Olivos, José, *Gobernación democrática*, México, Novum, 2012, p. 36

²⁷ *Íbidem*, p. 33

modificar el tipo de gobernación para solventar las condiciones que prevalecían en ese momento.

Las modificaciones que se hicieron en la gobernación fueron el impulso y la aplicación de políticas tendientes a la apertura del sector privado para lograr reestructurar la economía que por los desequilibrios crecientes no lograba cubrir mediante los mecanismos tradicionales de financiamiento externo, a pesar de las exportaciones masivas de petróleo. Se dio una liberación al sector privado en la economía con la implementación de una política pública con enfoque neoliberal.

No solo Peters y Pierre concuerdan que estos factores incidieron en la aparición de la gobernanza, ya que también hay autores que entraron en un debate académico y científico para plantear en primer lugar que fue lo que dio origen a la gobernanza y, en segundo lugar, que se quiere decir cuando se hace referencia a ella. En el punto dos de este capítulo se desarrollarán y comentarán los conceptos de gobernanza, pero consideramos pertinente profundizar un poco más en las variables o cambios para tener más claro el por qué ahora se habla más de la gobernanza que en años anteriores.

Como se ha expuesto, la teoría de la gobernanza surge a principios de la década de los setenta del siglo XX. El Estado entra en una crisis preponderantemente fiscal por estar sobrecargado o sobre regulado. El motivo de esa sobrecarga es porque el Estado estaba a cargo de las actividades económicas, políticas y sociales. En esos años prevalecía el tipo de Estado de bienestar y el modelo económico de sustitución de importaciones en el caso de México.

Lo anterior derivó en que el Estado no podía por sí mismo satisfacer las demandas del sector social y corría el riesgo de entrar en una crisis no sólo fiscal y económica, sino también social. Es por ello, que en 1975 se elaboró el reporte *La crisis de la democracia: reporte sobre la gobernabilidad de las democracias a la*

Comisión Trilateral cuyos autores fueron M. Crozier, S. Huntington y S. Watanuki.²⁸

En el reporte se plantea el concepto de gobernabilidad, así como su aspecto negativo: la *ingobernabilidad*. En otro punto de este capítulo nos enfocaremos a comentar en qué consiste la gobernabilidad para estar en posibilidad de hacer la diferenciación con la gobernanza, por lo que en este momento no se entrará a detalle en el mismo, pero era pertinente indicar el reporte de la Comisión Trilateral ya que paralelamente al paradigma de gobernabilidad surge el enfoque de la gobernanza.

Anteriormente, el problema se centraba en la legitimidad del gobierno, sus defectos y vicios. El gobierno era la causa del problema.²⁹ Esta condición de falta de legitimidad es característica de los gobiernos autoritarios que predominaron en la escena política después de la Segunda Guerra Mundial hasta finales de los años setenta y principios de los noventa del siglo pasado. Con la democratización de los regímenes autoritarios, el gobierno dejó de ser el problema por ser un gobierno legítimo reconocido por los ciudadanos. Sin embargo, ahora el problema se traducía, como bien lo dice Aguilar, en el rendimiento social de sus decisiones y acciones, su eficacia y capacidad para resolver los problemas sociales y crear futuros sociales de interés general.

Lo anterior se puede constatar en los Estados de Europa del Este con la caída del muro de Berlín en 1989 y de los regímenes autoritarios que prevalecían en países de América Latina. Durante la década de los ochenta y principios de los noventa los Estados gradualmente se fueron democratizando como resultado de las reformas principalmente de carácter electoral que garantizaron la legitimidad de los gobernantes.

²⁸ Crozier, Michel, Huntington, Samuel P, y Watanuki, Joji, *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Comission*, U.S.A., New York University Press, 1975.

²⁹ Aguilar, Luis F, *op. cit.*, nota 2, p. 272-275.

Siguiendo con Aguilar,³⁰ la cuestión es que los gobernantes legalmente establecidos pueden no gobernar y sus decisiones y acciones pueden no ser directivas. Lo que se discute ahora es la capacidad y eficacia directiva del gobierno. Además de la capacidad y eficacia en la dirección de su sociedad por parte del gobierno, hay que subrayar lo relacionado a la creación de un futuro social que sea de interés general que se puede traducir en el bien común de la sociedad a la que gobierna. No solamente que el gobierno se enfoque en los problemas actuales y los resuelva o trate de resolver con una dirección eficaz sino también crear las condiciones necesarias para las generaciones futuras con una visión a mediano y largo plazo.

Un ejemplo es en materia de planeación (planes de desarrollo, planes de desarrollo urbano, planes metropolitanos, etc.) que, si bien tiene una visión a mediano o largo plazo, generalmente no se logran llevar a cabo todos los acuerdos señalados en los mismos. Esta situación es alarmante porque debe haber disposición de parte de los gobiernos involucrados para que se cumplan los lineamientos establecidos pensando en el bienestar social de la comunidad metropolitana. Al referirnos a los gobiernos involucrados queremos decir que hablamos tanto de los actuales como de los futuros. Las disposiciones de los planes deben seguirse independientemente de que un gobierno termine su periodo constitucional y de su distinción partidista.

El concepto de gobernanza ha cobrado importancia porque va más allá de la actuación propia del gobierno. Su objetivo es la dirección eficaz de su sociedad y para ello va a requerir la inclusión de otros actores gubernamentales y no gubernamentales.

³⁰ *Íbidem*, p. 274.

1.1.2 Importancia de la gobernanza en el contexto actual

La aparición del término de gobernanza está marcando un cambio respecto a la actuación, pero en particular a la dirección que debe tener de su sociedad (sector económico y social). El Estado, por las razones que se han expuesto, tuvo que liberar algunas de sus funciones como, por ejemplo, liberar actividades económicas al sector privado.³¹ Aguilar concuerda con Mayntz que el concepto de gobernanza³² es un concepto postcrisis porque la crisis y sus secuelas hicieron posible distinguir entre la acción de gobierno y la gobernación de la sociedad o dirección de la sociedad. Esta distinción es clave.

Al referirnos a la gobernanza estamos hablando de dirección, pero sin dejar de tomar en cuenta también la acción del gobierno. Es una acción que debe tener sentido y dirección. Cualquier gobierno puede actuar, sin embargo, habrá que observar y analizar la finalidad de su actuación.

La gobernanza es considerada como un concepto de dos frentes. El primero porque mira al pasado por las crisis que tuvieron los gobiernos y otras formas arcaicas de dirección social (caudillismo, intervencionismo, patrimonialismo) por lo que marca su deslinde o separación de estos modos de gobernar desastrosos. El segundo frente, es lo contrario, es decir, ve hacia el futuro perfil de la sociedad.³³

En este contexto, es interesante la reflexión de Aguilar porque la gobernanza tiene como fin no caer en gobiernos que busquen solamente el beneficio de una persona o de un grupo. Lo que se busca con la generación del ejercicio de la gobernanza es el bienestar común con la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales.

³¹ Para más detalle, puede consultarse a Sacristán, Emilio, "Las privatizaciones en México". *Economía* UNAM, 3(9), 2006, pp. 54-64, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2006000300004&lng=es&tlng=es.

³² Aguilar, Luis F, op. cit., nota 8, p. 80

³³ *Ídem*

El funcionamiento de la sociedad es moldeado por la presencia de nuevos actores colectivos que a su vez son independientes e interdependientes. El resultado es un nuevo modo de gobernar, que incluye a estos sujetos colectivos y que ha ido configurando obligatoriamente en ese nuevo contexto social.

Para Aguilar, el objetivo de la gobernanza es crear un gobierno eficiente, pero sobre todo eficaz en el proceso directivo de la sociedad. Por otro lado, también toma en cuenta el papel activo que deben tener los actores distintos al gobierno en ese proceso que no será jerárquico sino más bien participativo, cooperativo entre esos actores y el gobierno. Todo lo anterior con la finalidad de generar sinergia para definir el rumbo que se quiere alcanzar. La clave es lograr un gobierno eficaz. Que los objetivos trazados se cumplan siguiendo los lineamientos establecidos para ello. Pero no solamente que se cumplan, sino habrá que determinar si la actuación de los gobiernos se enfoca en la solución de problemas que aquejan a la sociedad.³⁴

Renate Mayntz³⁵ analiza la definición de gobernanza y de la evolución de la gobernanza política. Al igual que Aguilar, ubica el concepto de gobernanza en el informe del Banco Mundial de 1989, es decir, en el contexto internacional. En primer lugar, menciona que el término inglés *governance* (gobernanza) se ha equiparado con el de *governing* (gobierno) que es el aspecto procesal del gobierno complementando la perspectiva institucional de los estudios relativos al gobierno. Sin embargo, el término gobernanza también se ha utilizado de dos maneras distintas de la dirección o guía política.

En este sentido, Aguilar (2011)³⁶ hace un análisis detallado de la teoría de la gobernanza. Entre sus aportaciones señala que son tres las razones por las cuales se considera importante la gobernanza: a) por las incapacidades directivas

³⁴ *Ibidem*, p. 81

³⁵ Mayntz, Renate, *op. cit.*, nota 1, p. 84.

³⁶ Aguilar, Luis F., *op. cit.* nota 8, pp. 35-40. También puede verse del mismo autor "El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza", *CLAD, XII Congreso, Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, República Dominicana, 2007, <https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/283571/course/section/30002/clase4G.pdf>

de los gobiernos en varias áreas con relevancia en el aspecto social; b) desde el punto de vista teórico. La ciencia política como la administración pública han prestado poca atención en el tema de la dirección de la sociedad³⁷ y; c) no se ha planteado como tema prioritario la averiguación acerca de las causas y los efectos de la transformación que ha experimentado el papel directivo del gobierno en las últimas décadas, reduciendo en nuestros países la riqueza del debate a la cuestión de transición y consolidación democrática.

Los incisos a) y b) tienen cierta relación. Por un lado, es la incapacidad del gobierno para hacer frente a asuntos principalmente en el ámbito social y, por otro lado, darse a la tarea de analizar las consecuencias que han originado un cambio en el gobierno. La última tiene que ver con el efecto de las transformaciones que han tenido los gobiernos de los Estados como consecuencia de lo señalado en los primeros dos incisos.

Respecto a la relación entre la democracia con la gobernanza, Aguilar menciona que se trata del paso a la democracia donde el gobierno es capaz de gobernar. Lo anterior porque la democracia no es más una aspiración porque es algo que se ha dado o que se está dando en la mayoría de los países occidentales. Ahora el reto de los gobiernos es que su actuación sea democrática, consolidar este carácter.

La gobernanza es parte esencial para que esto se pueda lograr por ser un enfoque que no solo considera al gobierno como el principal actor, sino también a los sectores no gubernamentales.

El concepto gobernanza es un concepto democrático. Incluye a otros actores, no solamente al Estado en la dirección de la sociedad, es decir, actores de la sociedad (económicos y sociales) son partícipes en este proceso direccional

³⁷ Esta crítica es interesante pero también hay que considerar que fue a inicios de los años noventa cuando empezaron a darse los primeros planteamientos y razonamientos sobre esta teoría o enfoque gubernamental, principalmente en Latinoamérica.

donde el Estado mantiene un papel protagónico, pero a la vez es incluyente con actores no gubernamentales³⁸. Otro aspecto es la interdependencia entre los actores, no es una relación jerárquica, en la cual debe haber responsabilidad y cooperación para lograr fines específicos y comunes.

Al enfocarlo en el tema metropolitano, se puede entender que el papel de la gobernanza tiene dos vertientes. La primera entre los municipios que integran la metrópoli. Ser parte de una conglomeración metropolitana tiene que hacer ver a los municipios que su actuar, dentro del marco de su jurisdicción y en base a las facultades concedidas constitucionalmente puede generar, a través de actos de gobierno o políticas públicas, consecuencias o afectaciones a alguno o algunos de los municipios que formalmente integran la zona metropolitana.

La segunda vertiente es el ejercicio de gobernanza suscitado dentro del territorio de un municipio metropolitano. El municipio, junto con otros actores no gubernamentales, se reúne con la intención de analizar y resolver determinada problemática. Aquí es donde deben tener esa sensibilidad de no causar algún daño patrimonial a los municipios vecinos. Se puede denominar a la primera vertiente como gobernanza metropolitana y a la segunda como gobernanza local en el ámbito municipal.

Como se indicó anteriormente, la gobernanza no es sinónimo de gobierno porque implica un cambio en el significado de éste. Más bien, se refiere a un nuevo proceso de gobierno o a un cambio en la condición de la norma establecida o el nuevo método con el que se gobierna a la sociedad.³⁹

³⁸ En este sentido, Aguilar señala que la gobernabilidad consiste en preguntarse sobre las capacidades de gobernar del gobierno. Se considera a la sociedad como algo que por definición ha de ser gobernado y administrado dado que se le considera atrasada, incompetente, ignorante, dividida e incapaz de autorregulación, autodesarrollo y autogobierno: "subdesarrollada". La sociedad era entendida como parte del problema más que como parte de la solución de los problemas. Esto es lo que Aguilar denomina como "vieja gobernación", mientras que la consideración de la sociedad como parte de la solución, lo denomina gobernanza.

³⁹ Rhodes, R.A.W, "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno", *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Cerrillo, Agustí. (coord.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 99.

Es importante la apreciación de Rhodes. La gobernanza no solamente involucra al gobierno como la actividad que realiza el Estado sino también incluye otros actores (gubernamentales y no gubernamentales). Es por eso que, la gobernanza es considerada como un cambio en el proceso de gobernar.

Para Espejel⁴⁰ la gobernanza aparece como una forma de gobierno (en su sentido más amplio) en la que la coherencia de la acción pública (definición de problemas, toma de decisiones y su ejecución) pasa por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multiactoral. El resultado, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio en común, de la capacidad para movilizar expertos y de implantar modos de responsabilización y de legitimación de las decisiones, a un tiempo en el universo de la política electoral y de la política de los problemas.

La gobernanza va más allá del solo gobierno ya que para configurarse requiere la presencia de actores públicos, sociales y del sector privado (al hablar de actores privados se interpreta que se hace referencia al sector económico). Al coordinarse estos sectores con el gobierno, generan una sinergia para buscar soluciones a los problemas o para establecer pautas directivas (como políticas públicas) del rumbo que se quiere seguir para lograr un adecuado desarrollo de la sociedad.

De lo mencionado anteriormente, impera la relevancia de la gobernanza en los contextos político-sociales de la actualidad. Por una parte, el gobierno ha dejado de ser el único protagonista en la solución de los problemas que afectan a su sociedad, pero no por ello pierde fuerza o deja de ser un actor fundamental. Por la otra, la sociedad no es más parte del problema. sino que, al igual como sucedió con el rol del gobierno, la sociedad (sector social y económico) se involucra de

⁴⁰ Al respecto, este cambio en la forma de gobernar se debió principalmente a que la gobernación ya no se basaba en la acción aislada de un élite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada. Espejel, Jaime, *op. cit.*, nota 4, p. 128

igual manera en los temas públicos. Esto es motivado por los mismos gobiernos al ser más incluyentes o tener una mayor apertura para hacer frente a las problemáticas que enfrenta. La gobernanza implica una transformación del gobierno y de la sociedad para buscar alternativas de solución a sus problemas.

Al respecto, para Kooiman⁴¹ ningún gobierno tiene los conocimientos cognoscitivos, técnicos, materiales, etc. para solucionar un determinado problema y es por esto por lo que requiere de otros actores que tengan esos conocimientos y habilidades. La información que requiere el gobierno para la solución de alguna problemática social la encuentra en el sector de la comunidad afectada. Quien mejor que ellos para hacer del conocimiento los problemas que les afectan. Aquí entra otro punto que hay que tomar en cuenta. El gobierno debe tener apertura para escucharlas e igualmente para hacer partícipe a la sociedad en la solución de sus problemas. En pocas palabras, ser un gobierno abierto⁴² y más incluyente.

Para entender lo que está sucediendo en la gobernanza social moderna, en particular en la frontera entre lo social y lo político, Kooiman⁴³ señala que uno debe afrontar directamente los asuntos en toda su diversidad, dinamismo y complejidad. La postura se basa en la consideración de la teoría de los sistemas.

Al referirse a la gobernanza como interacciones, dispone que hay un cambio en los modelos más tradicionales, en los que el gobernar se consideraba como algo unidireccional de los gobernantes a los gobernados, para pasar a un

⁴¹ Kooiman, Jan, "Gobernar en gobernanza." *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, En Cerrillo, Agusti. (coord.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, pp. 57 y 58.

⁴² El gobierno abierto consiste en la apertura de las autoridades gubernamentales en escuchar y tener comunicación con los ciudadanos respecto a las demandas que tienen e integrarlas a la agenda de gobierno. Así también, los principios del gobierno abierto son la transparencia, participación y colaboración. Para más detalle, puede verse a Chaidez, Melissa, "El gobierno abierto en México: ¿Un nuevo modelo de gobernanza?", *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, núm. 24, UNAM, 2016. De la misma manera, puede consultarse a Oszlak, Oscar, "Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública, Colección de documentos de trabajo sobre e-gobierno", *Red de Gobierno electrónico de América Latina y el Caribe*, septiembre 2013.

⁴³ Kooiman, J., *op. cit.*, nota 41, p. 59.

modo bidireccional en el que se tienen en consideración aspectos, problemas y oportunidades del sistema de gobierno como del sistema a gobernar⁴⁴.

El paso del modo unidireccional al bidireccional es otro los factores por los cuales la gobernanza cobra importancia porque el gobierno no es ya el único actor que tiene, por decirlo de alguna manera, el monopolio de los asuntos públicos. Ahora el gobierno y los gobernados, o como los denomina Kooiman el sistema de gobierno y el sistema a gobernar, que, en una relación de colaboración, buscan soluciones y oportunidades a las problemáticas y retos que enfrentan.

1.2 EL CONCEPTO DE GOBERNANZA

Hasta este punto, se han indicado los factores que contribuyeron al origen del concepto de gobernanza como una necesidad de cambio en la forma de gobernar de los Estados, así como la relevancia que está teniendo el término en la actualidad.

En los factores que se han señalado, se han visto características que nos permiten identificar cómo se configura el ejercicio de gobernanza. Entre las mismas encontramos que es sinergia, interdependencia, interrelación, inclusión de actores tanto del gobierno como fuera de este (actores no gubernamentales). Sin embargo, para evitar caer en confusiones, es necesario analizar las diversas definiciones que han dado los académicos como los organismos internacionales con el objetivo de tener una noción aterrizada de lo que es y significa la gobernanza.

⁴⁴ Kooiman agrupa las interacciones en tres tipos diferentes de gobierno para manejar la complejidad de las mismas. Estos tipos son los siguientes: autogobierno, cogobierno y modos jerárquicos. Estos tipos son el autogobierno, la cogobernanza, el modelo jerárquico de gobernanza y la gobernanza mixta. *Íbidem*, pp. 62-71.

De la misma manera, se comentará la función que tiene el Estado en la configuración de la gobernanza. Asimismo, la gobernanza se ha clasificado según los escenarios a la cual se quiera aplicar, los cuales también se mencionarán dentro de este apartado. La gobernanza es un concepto flexible, en el sentido de que puede adaptarse a diversos escenarios.

En síntesis, en este apartado se desarrollará un marco teórico del concepto de gobernanza en el que se analizarán diversas posturas de académicos y de instituciones internacionales con la finalidad de establecer los elementos que componen la gobernanza. Otro punto para desarrollar son los tipos o usos que se le han dado a la gobernanza por ser un concepto polisémico que se adapta a las realidades de los diversos sistemas sociopolíticos.

El marco teórico es el sustento principal en un trabajo de investigación porque es por medio del cual se analizan los conceptos importantes que sustentan la investigación. Para el caso que nos ocupa, uno de esos términos es el de gobernanza que ha sido objeto de análisis y crítica en la academia especializada como por instituciones internacionales. Existe un consenso en cuanto a las características y componentes de configuran la gobernanza, aunque también varían en función del Estado a través de sus gobiernos. Sin embargo, persiste también de cierta manera confusión con el término de gobernabilidad. Por este motivo, también se hará un comparativo entre ambos conceptos para identificar sus características y diferencias, esperando que esto permita clarificar los rasgos para identificarlos.

Para iniciar, como lo ha mencionado Aguilar, el problema no es más el sujeto de gobierno sino el proceso de dirección de su sociedad. Para ello, habrá funciones en el gobierno por sí mismo puede realizar (como las administrativas) pero en cambio, habrá otras en las que tendrá que incluir y escuchar a otros actores gubernamentales y no gubernamentales debido a que estos cuentan con la información, así como con las capacidades y habilidades requeridas.

La gobernanza implica un cambio en la actuación del gobierno en el que las relaciones cambian de lo vertical a lo horizontal. El objetivo de la gobernanza es el cambio de la relación jerárquica del gobierno a una relación más plural, inclusiva, de colaboración y sinergia con otras instancias gubernamentales y no gubernamentales como el sector económico y social.

En este sentido, la gobernanza implica ahora una nueva forma de gobernar que se da por la interacción entre varios actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre el poder público y sociedad civil, así como la participación en el gobierno de la sociedad en general y no de un único actor. El interés por usar el concepto de gobernanza radica en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno.⁴⁵

Asimismo, para Mayntz⁴⁶ la gobernanza trata de la solución de problemas colectivos y del logro del bienestar público. Asimismo, establece que el término *governance* (gobernanza) ha sido equiparado con *governing* (gobierno) aunque este concepto, en los años recientes se ha utilizado de otras dos maneras con la finalidad de distinguir esos significados para evitar alguna confusión.

Por una parte, la gobernanza, como se ha señalado, se utiliza para indicar una nueva manera de gobernar (ya no se refiere al control jerárquico por parte del gobierno) más cooperativa en la que participan los actores estatales y los no estatales en redes mixtas público-privadas. Por otro lado, la gobernanza significa los diferentes modos de coordinar acciones individuales o formas básicas de

⁴⁵ Cerrillo, Agustí, (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. México, INAP, 2005, p. 13

⁴⁶ Mayntz, Renate, El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y Democracia*, 7-22, 2001. También puede verse Mayntz, Renate, "Governance en el Estado Moderno", *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 2006, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52235599004>

orden social.⁴⁷ Como hemos visto, Aguilar concuerda con esta postura de Renate Mayntz de destacar el cambio del control jerárquico del Estado a uno cooperativo.

La gobernanza implica una visión de la acción pública relativamente desvinculada de los componentes competitivos y partidistas que presiden tradicionalmente la vida estatal, suscitando la separación de los postulados habituales de la jerarquía, el poder vertical unitario y la rutina del procedimiento administrativo para ser sustituidos por una visión de tipo horizontal e interactivo en el que el intervencionismo público se ajustaría a exigencias estratégicas y manageriales contando con la presencia participativa del tejido social organizado; un modelo en el cual la cooperación y la coordinación se configuran como principales soportes de la acción dentro de un contexto institucional caracterizado por el reconocimiento de esferas de autonomía.⁴⁸

Kooiman en su artículo *Gobernar en Gobernanza*⁴⁹ menciona que el concepto de gobernanza es necesario, aunque tampoco se puede negar que se ha puesto de moda. Señala que, para entender la gobernanza social moderna, en específico de la frontera entre lo social y lo político, se deben afrontar los asuntos directamente en toda su diversidad, complejidad y dinamismo. La diversidad se refiere a los actores en sistemas sociopolíticos y en los aspectos de las propias entidades tales como objetivos, intenciones y poderes. La complejidad invita al examen de las estructuras, interdependencias y las interacciones en y entre los diferentes niveles. Con la introducción del dinamismo de los sistemas sociopolíticos, sus problemas y oportunidades, se presta atención a la irregularidad con la que se llevan a cabo los resultados en los propios sistemas y a su alrededor, y también se centra en cómo tratarlos.

⁴⁷ Mayntz, Renate, *op. cit.*, “Nuevos desafíos...”, nota 1, p. 83. Así también, puede consultarse a Estévez, José, “El pragmatismo y la retórica de la gobernanza”, Figueruelo, Ángela, Enríquez, Gastón y Núñez, Michael, *Derecho, Ciencias y Humanidades, Granada*, Comares, 2010, pp. 267-282.

⁴⁸ Porras, Antonio, *La acción de gobierno: gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, Madrid, Trotta, 2014, pp. 75-93.

⁴⁹ Kooiman, Jan, *op. cit.*, nota 41, pp. 57-58

La gobernanza se refiere a las redes auto-organizadas e inter-organizacionales donde cualquier decisión consensuada es arbitraria, sin embargo, la definición incorpora características compartidas de la gobernanza como es la interdependencia entre las organizaciones; interacciones continuas entre los miembros de la red; interacciones tipo juego que son arraigadas en la confianza y reguladas por las normas del juego negociadas y asociadas por los participantes de la red además de tener un grado significativo de autonomía del Estado donde las redes no son responsables ante este sin que se auto organizan.⁵⁰ En este orden de ideas, para Rhodes el Estado puede dirigir a las redes indirecta y limitadamente.

Asimismo, Aguilar⁵¹ menciona que el concepto de gobernanza es descriptivo y normativo. Descriptivo porque el gobierno ha comenzado a institucionalizar formalmente o a aceptar en la práctica que las organizaciones privadas y sociales se hagan cargo por sí mismas de resolver problemas sociales, atender necesidades de grupos y comunidades, prestar servicios y generar oportunidades, actividades que consideren públicas y que, por ser tales, conforme a la noción tradicional de la administración pública, estaban directamente a cargo del gobierno, que era la única autoridad política, olvidando que el monopolio estatal gubernativo se ubica en el terreno de la coacción legítima⁵² pero no necesariamente en el de la operación administrativa.

Aguilar⁵³ indica que este concepto comenzó a perder su denotación descriptiva para pasar a un concepto normativo que indicaba que el proceso o arte de gobernar que se consideraba apropiado, eficaz u obligado para las condiciones sociales de la vuelta del milenio, por la gobernanza pasó a denotar “las mejores prácticas de gobierno”, de modo que se elaboraron indicadores empíricos que

⁵⁰ Rhodes, R.A.W, *op. cit.*, nota 39, p. 108

⁵¹ Aguilar, Luis F, *op. cit.*, nota 8, pp. 84-90

⁵² Sobre este tema de la dominación legítima, puede verse a Weber, Max, *Economía y Sociedad*, trad. de José Medina Echavarría, *et. al.*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014. En esta obra, Weber señala que la legitimidad puede ser de carácter racional, tradicional y carismática.

⁵³ Aguilar, Luis F, *op. cit.*, nota 8, p. 86

supuesta o confiablemente mostraban y aseguraban el bien gobierno y median “la calidad de la gobernanza”.

El enfoque de gobernanza comenzó a significar el proceso que la sociedad contemporánea sigue para definir sus valores y objetivos de convivencia y coordinarse para hacerlos reales, con la característica resaltada de que se incluyen y valoran formas de autoorganización y autogobierno de la sociedad en razón de su real o supuesta productividad y utilidad (particular o hasta general) y que estas se eslabonan con las actividades de dirección gubernamental, la cual adquiere naturalmente perfiles más horizontales, interactivos y asociativos. En este sentido, Aguilar entiende por gobernación/gobernanza:⁵⁴

“el proceso o conjunto de acciones mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad. Pero examinada a fondo, la dirección de la sociedad supone e implica definición de objetivos comunes, la aceptación social suficiente de los mismos, la participación directa o indirecta de la colectividad en la realización de los objetivos comunes y la coordinación de las múltiples acciones de los actores sociales para posibilitar y/o asegurar su realización”

En esta definición, vemos como la participación de la colectividad se puede dar directa o indirectamente. No necesariamente tiene que ser incluida la sociedad en el proceso de implementación de alguna política pública, sino que se pueden utilizar otros mecanismos o instrumentos para hacerla partícipe de una u otra manera. No se mencionan cuales serán esos instrumentos, pero consideramos que esa es una tarea que tienen que definir tanto el gobierno como los actores no gubernamentales.

Otro punto importante es la coordinación de las acciones de los actores sociales para realizar los objetivos comunes. Si los actores gubernamentales no tienen esa coordinación, difícilmente se podrá decir que hay un proceso de

⁵⁴ *Íbidem*, p. 90.

gobernanza. A esta definición, además de los actores sociales, hay que considerar al sector económico.

Para Aguilar gobernanza es “*el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlas: su sentido de dirección y su capacidad de dirección*”.⁵⁵

Otro teórico de la gobernanza es R.A.W. Rhodes⁵⁶ quien señala que la gobernanza implica un cambio en el significado de gobierno refiriéndose a un nuevo proceso de gobierno o un cambio en la conducción de la norma establecida o el nuevo método con el que se gobierna la sociedad.

La gobernanza es un procedimiento moderno en la tarea de gobernar que se realiza por medio del diálogo, la negociación y el esclarecimiento de metas, fortalecidos por una comunidad política eficaz. El objetivo último de una gestión bajo el enfoque de gobernanza es lograr la integración social en campos del conocimiento y acción específicos.⁵⁷

De la misma manera, los organismos internacionales han contribuido en el debate teórico de la gobernanza. Para el Banco Mundial, la gobernanza es la forma del régimen político, las instituciones políticas; el ejercicio de la autoridad política y la administración de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo, así como la capacidad del gobierno en el diseño, formulación e implementación de sus políticas para cumplir sus funciones.

⁵⁵ *Ídem*

⁵⁶ Rhodes, R.A.W. op. cit., pp. 99 y 100

⁵⁷ Bassols, Mario, “Gobernanza: una mirada desde el poder”, Bassols, Mario y Mendoza, Cristóbal (coords.) *Gobernanza. Teorías y prácticas colectivas*, México, Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana, 2011, p. 16.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁵⁸ define la gobernanza como “el proceso mediante el cual los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas, empleando al gobierno como instrumento para enfrentarlos y resolverlos, de acuerdo con las necesidades de la sociedad”. En esta definición, estamos de acuerdo con lo que apunta Aguilar en el sentido de que es discutible reducir el papel del gobierno al de un instrumento, a menos que el término se redefina o refine. Lo anterior, porque el gobierno es un actor clave en el proceso de dirección de la sociedad; tiene la legitimidad y las herramientas necesarias para llevarlas a cabo en conjunto con los sectores no gubernamentales.

Para el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PDNU), en su reporte *Reconceptualizing Governance*⁵⁹ la gobernanza es definida como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de una nación. Esto es, el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, así como también median o concilian sus diferencias.

En el *Libro Blanco sobre la Gobernanza* publicado en el 2001⁶⁰ por la Comisión Europea se define la gobernanza como “las reglas, procesos y comportamientos que afectan la forma en que los poderes europeos se ejercen” Son cinco los principios que definen la “buena” gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, efectividad y coherencia. Closa⁶¹ señala que hubo una crítica intensa al *Libro Blanco* que se centra en las propuestas para la incorporación de la sociedad civil a la gobernanza por la incapacidad de absorber

⁵⁸ Aguilar, Luis F, *op. cit.*, nota 8, p. 129.

⁵⁹ ONU, *Reconceptualizing Governance*, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, 1997.

⁶⁰ Comisión de las Comunidades Europeas, *La Gobernanza Europea. Un libro blanco*, Bruselas, 2001.

⁶¹ Closa, Carlos, “El libro blanco sobre la gobernanza”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 119, 2003, p. 496.

demandas numerosas (y, probablemente contrapuestas) de los participantes en las consultas puede llevar a un bloqueo decisonal.

Otra crítica es que la Comisión no explicita cuáles son los criterios para evaluar si una política tiene “más calidad” que otra y que el propósito implícito principal del *Libro Blanco* es el reforzamiento de la Comisión. Closa hace una observación importante al comentar que no debería considerarse que los principios de la buena gobernanza equivalen a un gobierno democrático, ya que “una mejor gobernanza no puede ser la respuesta a un problema de déficit democrático”.⁶² La gobernanza es la respuesta a un problema del gobierno, pero en su actuar; en su proceso de dirigir a su sociedad, que a través del voto eligió a sus representantes.

Lo que se puede apreciar es que la gobernanza contribuye a la pluralidad de actores; relaciones horizontales, equilibrio entre el poder público y la sociedad civil. Es un modo de gobernar que busca la cooperación entre los sectores gubernamental y no gubernamental para compartir las demandas y encontrar las posibles soluciones o problemas que se presentan en una sociedad determinada.

1.2.2 La función del Estado en la gobernanza

Con la gobernanza, se ha generado un debate respecto al papel que debe desempeñar el Estado. En general, se pueden encontrar dos tesis. La primera que es más extremista que considera la desaparición o disolución del Estado mientras que la segunda se decanta no por la desaparición sino por su transformación. De ambas tesis, no estamos de acuerdo con la primera de ellas porque si consideramos al gobierno como la actividad que realiza el Estado, entonces es un

⁶² *Íbidem*, p. 499

elemento que configura el concepto de gobernanza. Es por ello, que se considera más apropiada la teoría de la transformación del Estado.

En este sentido, José María Serna⁶³ elabora un análisis de ambas tesis. En el caso de la tesis que afirma la disolución del Estado, cita a Jessica Mathews quien argumenta que los postulados del Estado de bienestar se están disolviendo por la idea de Estados territorialmente fijos, en lo que todo lo de valor se encuentra dentro de las fronteras del Estado; la concepción de autoridad única y secular que gobierna cada territorio y que lo representa afuera; la noción de la inexistencia de una autoridad por encima de los Estados.

Entre los factores que influyen en la disolución del Estado se encuentran las nuevas tendencias de tecnologías de información electrónica porque reducen los costos de comunicación, consulta y coordinación favoreciendo la creación de redes descentralizadas de individuos y de grupos que pueden competir con éxito con estructuras jerárquicas de las instituciones tradicionales. Otro factor son el surgimiento, expansión y desarrollo de las corporaciones multinacionales como otro elemento más de la erosión del poder del Estado-Nación.

La globalización de los mercados financieros también ha coadyuvado en la pérdida del control de los Estados. Tampoco se puede dejar de lado a las organizaciones internacionales que han desarrollado sus propias bases y a través de organizaciones no gubernamentales ha establecido conexiones directas con los pueblos del mundo. Por último, otro factor es que la política internacional no se puede pensar como si los Estados estuvieran compitiendo entre sí ya que por encima y por debajo del Estado-nación ha surgido entidades que compiten exitosamente con el Estado al que le quitan alguno de sus poderes y referencias emocionales tradicionales.

⁶³ Serna, José Ma., *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación de la guardería ABC)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 11-18.

Respecto a esta tesis, que considera que con la gobernanza el Estado se disuelve o desaparece, es necesario hacer hincapié que, si así lo consideramos, entonces también estamos aludiendo a que el gobierno, el territorio y la sociedad también desaparecen. En este contexto, los elementos que componen el Estado son el gobierno, población y territorio. Si consideramos que con la gobernanza el Estado desaparece, entonces no es posible tampoco que se ejercite una acción de gobernanza porque para llevar a cabo su ejercicio, se requiere de la sociedad civil y si desaparece el Estado, con base en la Teoría General del Estado, lo hace también la sociedad civil.

Pero si pensamos que lo que se quiere decir es que el gobierno desaparece, podemos afirmar que el Estado adolecería de uno de sus componentes básicos, aunque hay autores como Rhodes (además de Mathews) que se refieren a la gobernanza sin gobierno (*governance without government*). Por estos argumentos, consideramos que, con la gobernanza, el Estado no se disuelve ni desaparece, solamente se transforma.

En este orden de ideas, los que están a favor de esta tesis de la transformación del Estado, entre ellos Slaughter citada por Serna,⁶⁴ sostienen que el papel del Estado no ha disminuido, sino que ha cambiado lo que implica por una parte que el Estado conserva un significativo grado de importancia, a su vez han aparecido otros actores no estatales que poseen mayores capacidades para estructurar la política y la economía.

Por lo anterior, se está de acuerdo con Serna en que el Estado actualmente retiene sus características básicas como Estado territorial, constitucional, Estado-nación, Estado democrático y Estado intervencionista. Esto es, el Estado no ha perdido sus capacidades (regulatorias y operacionales) aunque hay que subrayar que ya no posee el monopolio del ejercicio de las mismas.

⁶⁴ *Íbidem* p. 14-15.

El papel protagónico del Estado no se ha perdido en la agenda pública y prestación de servicios públicos, sino que conllevó una transformación en la forma de dirigir a la sociedad. El Estado tuvo que aceptar que solo con su actuación no puede resolver los problemas de la sociedad ni prestar los servicios públicos de forma eficiente. Se requiere de otros agentes (no gubernamentales) pero el papel predominante del gobierno no se ve acotado, sino que sufre algunas modificaciones y se adapta a la nueva realidad, principalmente social y política, pero también no se puede dejar de lado el aspecto político.

Asimismo, para Francisco Longo⁶⁵ el gobierno sigue siendo un actor central, pero debe compartir la esfera pública con otros actores, públicos y privados, para lo cual las formas de intervención y de interacción deben ser contundentes y revisadas. En este orden de ideas, la gobernanza clarificó que el Estado debía adaptarse a las condiciones del mercado; por consiguiente, expuso sus deficiencias y propuso enfatizar su rol como gestor y coordinador de políticas en lugar de apuntalarse como un poder formal y coercitivo tradicional.

Por esta razón, la gobernanza no implica el declive del Estado porque esta institución (*gobernanza*) precisa de un catalizador en el cual es el Estado quien debe realizar objetivos gubernamentales utilizando los recursos de la sociedad; únicamente a través de coaliciones con diversas organizaciones nacionales, globales y privadas, el orden comunal puede cristalizar en el entramado de la mundialización contemporánea.⁶⁶

En este contexto, podemos observar que el papel del Estado, principalmente a través de la figura del gobierno (poder ejecutivo) debe de seguir teniendo un papel primordial en el ejercicio de la gobernanza.

⁶⁵ Longo, Francisco, Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos, XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Brasil, octubre 2009.

⁶⁶ Domínguez, Alejandro, Gobernanza y sus implicaciones, Pérez, German y González, Pablo (coords.), *Tendencias actuales de la Ciencia Política. El Estado, el mercado y la sociedad civil. N proceso de reconfiguración en las relaciones de poder, Tomo II*, México, UNAM, Ediciones la Biblioteca, 2014, p. 93

1.2.3 La gobernanza como concepto polisémico

Dentro del debate académico que ha girado en el concepto de gobernanza, se ha reconocido que no tiene un concepto unívoco o universal sino más bien, el concepto se puede adaptar a distintos escenarios políticos y/o sociales. R.A.W. Rhodes⁶⁷ es uno de los exponentes que afirman lo anterior al determinar que se pueden registrar seis usos o denotaciones de la gobernanza: a) la gobernación se equipara a “Estado mínimo”⁶⁸; b) gobernación cooperativa⁶⁹; c) Nueva gestión pública⁷⁰; d) buena gobernación⁷¹; e) sistema socio-cibernético⁷² y, f) redes autoorganizadas⁷³. Para Aguilar, el resumen de Rhodes es correcto desde el punto de vista interpretativo por la razón de que contribuye a poner un orden en el uso del término en el que el meollo o el centro al que hay que poner atención es el proceso de gobierno de redes o por redes.

1.3 LA GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

Para evitar alguna confusión terminológica, es pertinente hacer la diferenciación entre lo que significa gobernabilidad y gobernanza. Son conceptos que están interrelacionados debido a que la gobernanza incide en la

⁶⁷ Rhodes, R.A.W., *op. cit.*, “La nueva gobernanza...” nota 39, p. 100.

⁶⁸ El uso del término es general y redefine el alcance y la forma de la intervención pública y el uso de los mercados y cuasi mercados para la prestación de servicios públicos.

⁶⁹ Se refiere al sistema por el que se dirigen y controlan las organizaciones. Dentro de este uso, el papel que juega la gobernanza es otorgar las pautas generales a la empresa, en supervisar y controlar las acciones ejecutivas de la gestión y en satisfacer las expectativas legítimas de rendición de cuentas y regulación de los intereses más allá de los intereses empresariales.

⁷⁰ Es relevante porque la dirección es un elemento fundamental para el análisis de la gestión pública y es sinónimo de gobernanza.

⁷¹ Para Rhodes, la “buena gobernanza” une la nueva gestión pública con el apoyo a la democracia liberal.

⁷² En este uso de la gobernanza, los resultados de las políticas no son el producto de las acciones realizadas por el gobierno central. El centro puede apoyar una ley, pero posteriormente interactúa con el gobierno local, autoridades sanitarias, sector voluntarista, sector privado y a su vez, interactúan entre ellos.

⁷³ Los enlaces intergubernamentales son una característica definitoria de la prestación de servicios, y se utiliza el término de red para describir a los diversos actores interdependientes implicados en la prestación de servicios [...] las redes son una alternativa, no un híbrido de, a los mercados y las jerarquías y sobrepasan los límites de los sectores públicos, privado y voluntario.

governabilidad, pero cada uno de ellos tiene un objeto diferente. Lo que se puede argumentar es que tanto la gobernabilidad como la gobernanza surgen casi simultáneamente a mediados de la década de los setenta del siglo pasado como consecuencia de la problemática que atravesaban las democracias de los países desarrollados respecto al control gubernamental.

Lo anterior dio como resultado un reporte elaborado por la Comisión Trilateral en 1975 cuyos autores fueron Crozier, Huntington y Watanuki. Lo que se planteaba en ese informe era el ensanchamiento o sobre carga de las funciones del Estado que en ese momento tenía a su cargo funciones no solo políticas sino también sociales y económicas. Era el llamado Estado de bienestar. Esto ocasionó una crisis fiscal, que como se comentó anteriormente, fue uno de los factores que influyeron en que se empezará hablar de la gobernanza. En este sentido, en el informe de la Comisión Trilateral, lo que establecía era la reducción del Estado en su tamaño por una parte y por la otra, que la sociedad se involucrará en algunas de las funciones que hasta ese momento permanecían a cargo del Estado o poderes públicos.

El problema se centró en el proceso de gobernar o en el patrón directivo que seguían los gobiernos sociales y que se sustentaban en el dirigismo económico, gasto público y el alineamiento político de los agentes productivos a fin de responder a las demandas de los numerosos beneficios materiales en los que se han plasmado los derechos sociales de las ciudades. El problema se ubicaría en la gobernanza de los Estados sociales.⁷⁴

A los problemas de eficacia directiva de los gobiernos y la urgencia de reestablecerla y asegurarla dio como respuesta dos enfoques: gobernabilidad y gobernanza. Estos dos enfoques además de ser conceptuales son prácticos. Se

⁷⁴ Aguilar, Luis. F., *op. cit.*, nota 2, p. 275

refieren al problema de la capacidad directiva del gobierno y buscan su solución, aunque tiene un planteamiento del problema y ofrecen una respuesta diferente.⁷⁵

Estamos de acuerdo con lo que indica Aguilar al referirse que la gobernanza integra el enfoque de la gobernabilidad como una de sus condiciones de dirección y a su vez la gobernanza incide en la gobernabilidad. Ambos conceptos tienen como foco cognoscitivo y práctico al gobierno, a su actividad directiva.

Esta postura reafirma la postura que tenemos ante la tesis de que la gobernanza no implica la disolución o desaparición del Estado, sino más bien, la gobernanza y la gobernabilidad inciden en la esfera gubernamental.

1.3.1 Concepto de gobernabilidad

Podemos considerar que la gobernabilidad es el antecedente para la aparición en la escena política y académica en el debate del concepto de la connotación actual del término gobernanza. En la década de 1970 del siglo XX, existió una preocupación por la crisis que atravesaban los Estados occidentales, principalmente los considerados desarrollados. Se indicó en líneas anteriores, que a mediados de esa década, la Comisión Trilateral elaboró el reporte “*The crisis of democracy...*” que analizaba la crisis del Estado.

Al respecto, la gobernabilidad denota la posibilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad. Por su parte, la ingobernabilidad, es lo contrario, esto es, que no se gobierne a la sociedad. En ambos casos, nos referimos a un tema en común, que es la (in)capacidad del gobierno de gobernar y dirigir a su sociedad.⁷⁶

⁷⁵ Aguilar, Luis. F., op. cit. nota 36, p. 4

⁷⁶ *Íbidem*, p. 5

El enfoque de gobernabilidad señala Aguilar,⁷⁷ es estrictamente gubernamental, porque solo hace referencia a la parte del gobierno, dejando de lado el aspecto social, no es un enfoque social. Bajo este enfoque gubernamental de la gobernabilidad, lo relevante son las acciones del gobierno más que las capacidades de autorregulación, autogobierno, autoorganización y la solución de problemas. Ante esto, en el enfoque de gobernabilidad, la sociedad es un problema y a su vez, no puede gobernarse, por eso el gobierno es el principal actor en este enfoque de la gobernabilidad.

Por su parte, en las democracias en consolidación, la ingobernabilidad es también un escenario probable debido a que la democratización fue entendida y practicada como “transición” (de un régimen/gobierno autoritario a uno democrático) de modo que se puso mayor énfasis en la necesidad de elecciones legales y ciertas para asegurar los derechos políticos de los ciudadanos y favorecer la “alternancia” al mando del Estado. Esta situación dejó de lado la construcción del orden político que es esencial en un gobierno democrático, y sí se pueda gobernar. En este contexto, en las democracias consolidadas de las sociedades desarrolladas la ingobernabilidad se genera por un exceso de democracia mientras que en las democracias en proceso de consolidación se debe a deficiencias y pendientes en la construcción democrática.⁷⁸

Para Alcántara⁷⁹ la gobernabilidad es la situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental, o intrínsecas a éste. Por su parte, la ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental.

Asimismo, para Antonio Camou⁸⁰ la gobernabilidad es una calidad, estado o propiedad de ser gobernable y gobernable significa capaz de ser gobernado. El

⁷⁷ *Ídem*

⁷⁸ *Íbidem*, p. 6

⁷⁹ Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 38-39.

⁸⁰ Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2013, p. 15.

opuesto de gobernabilidad que es la ingobernabilidad corresponde a la incapacidad de ser gobernado. Establece que la gobernabilidad no ha de ser pensada como una dimensión absoluta de cualquiera de los dos términos de los que se puede denominar “relación de gobierno” (relación entre gobernados y gobernantes) sino como una dimensión específica de esa relación en la que gobierno, oposición, partidos y organizaciones ciudadanas han de comprometerse de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad.

Asimismo, la gobernabilidad es la cualidad y condición de estabilidad y duración en el gobierno surgido de unas elecciones; es la capacidad de la sociedad-y su gobierno- para atender las demandas, necesidades y expectativas de todos.⁸¹

1.3.2 Diferencias entre gobernabilidad y gobernanza

Los términos gobernabilidad y gobernanza generan cierta confusión debido a que suelen ser utilizados como sinónimos. Ambos conceptos implican acción y ejercicio del gobierno (aunque como se ha visto, existe una corriente que pone en segundo plano el rol del Estado en la gobernanza) pero a su vez tienen rasgos que los caracterizan y a su vez, los distingue.

En este contexto, Camou⁸² menciona que la gobernabilidad tiene tres elementos o componentes. El primero de ellos es la *eficacia*, el segundo la legitimidad y el tercero la estabilidad. En lo que concierne al componente de la eficacia, esta es una propiedad de los sistemas políticos definida por su capacidad de alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible.

⁸¹ Iracheta, Alfonso, *Políticas Públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, México, El Colegio Mexiquense, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 64

⁸² Camou, Antonio, *op. cit.*, nota 80, pp. 18-21.

El componente de *legitimidad* se refiere a que la gobernabilidad debe de recoger, elaborar y agregar en la acción gubernamental, la demanda de la sociedad civil haciéndola valer como criterio de unidad colectiva.

El tercer elemento es la *estabilidad*. Camou establece que este elemento consiste en la capacidad de adaptación y flexibilidad institucional a los cambios en el entorno nacional e internacional, económico social y político, esto es, la capacidad del sistema para durar en el tiempo.

Debido al análisis de estos componentes, Camou ofrece una nueva definición de gobernabilidad. En este sentido, la gobernabilidad es “*un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental*”.⁸³

La finalidad de la gobernabilidad es la capacidad del gobierno ante las demandas de la sociedad, pero con la característica de que haya un equilibrio entre los problemas que presentan la sociedad y la capacidad del gobierno para resolverlos.

Entre las funciones políticas del gobierno están la relación y coordinación que debe tener con los otros poderes que conforman el Estado (legislativo y judicial) aunque principalmente con el legislativo que es con quien más interactúa en razón con la aprobación de los presupuestos de ingresos y egresos, discusión y aprobación de leyes, entre otros.

En este contexto, otra de las funciones del gobierno es la dirección de su sociedad, es decir, cuál es el rumbo a definir para que haya progreso y bienestar en pro del Estado y de la ciudadanía. Por ello, al inicio de cada administración cómo es común denominarla, cada gobierno presenta, por ejemplo, su plan de desarrollo determina y define la política a seguir durante el periodo en que fue

⁸³ *Íbidem*, p. 22

elegido. Esta es una de las características de los gobiernos: la duración temporal que se establece tanto en la constitución mexicana como en la constitución de cada estado o entidad federativa.

En este orden de ideas, en concreto si nos referimos a los gobiernos locales (estatal y municipal) es decir, donde hay varios órdenes de gobierno (federación, estados y municipios) como lo es México que es un Estado federal, también debe haber coordinación y colaboración con la federación, así como también de los municipios con el estado al que pertenece ¿Por qué? La razón es, por una parte, por el aspecto financiero y fiscal. En México, cada uno de los estados tiene convenios con la Federación para recibir recursos con el objetivo de realizar y ejecutar obras y prestar de mejor manera los servicios públicos que tienen a cargo.

Otro aspecto que los gobiernos deben tener en cuenta es igualmente la coordinación que debe haber en aquellas materias que la constitución ha determinado como competencias concurrentes (salud, educación, asentamientos humanos) pero ¿cómo identificar cuando una competencia es concurrente o no? En principio porque lo establece la constitución mexicana y en segundo lugar, porque cada facultad concurrente cuenta con su ley a la que se le da la denominación de ley general. Por lo anterior, cuando revise una ley general podrás identificar que se refiere a una facultad concurrente que tiene como fuente el Congreso de la Unión.

Una facultad concurrente es aquella en la que la Federación, estados y municipios tienen que participar para implementar, dar seguimiento y ejecutar. La constitución mexicana y la ley correspondiente determinarán las competencias y facultades que cada orden de gobierno debe seguir.

Cómo se podrá observar, el gobierno se encarga de todo lo que tenga que ver con el actuar político que conlleve a llevar a buen puerto la conducción de la sociedad, esto es, que tenga progreso, bienestar en pro del bien común.

La gobernabilidad es una cualidad del gobierno para gobernar a su sociedad. Es un concepto meramente gubernamental. El gobierno es quien se encarga de llevar la dirección de la sociedad.

Su génesis fue a mediados de la década de los setenta (1975) con el reporte de la Comisión Trilateral “La crisis de las democracias” elaborado por Huntighton, Crazier y Watanaki en el que se analizaban a las democracias desarrolladas.⁸⁴ El punto de discusión era que, como se ha indicado, el Estado sobre cargado, es decir, el Estado ya no era capaz de desarrollar y realizar todas las funciones por las que tenía que haber un adelgazamiento en las mismas como en su aparato burocrático.

La nacionalidad de los autores de dicha Comisión era de origen americano (Huntighton) inglés (Crozier) y japonés (Watanuki) por lo que el reporte o informe, como se indicó, comprende las democracias desarrolladas.

Al respecto, ¿Qué sucedía en América Latina? El fenómeno fue diferente. Si bien había un aparato burocrático extenso, el problema no era ese sino la incapacidad del gobierno para atender las demandas y necesidades que reclamaba la sociedad. En los países desarrollados el problema radicaba en un Estado que por cuestiones de la crisis fiscal ya no podía mantener sus instituciones y programas políticos, sociales, económicos. En cambio, en los países subdesarrollados, ahora llamados emergentes, el problema de fondo que los gobiernos por sí mismos no eran capaces de garantizar el desarrollo en cada uno de sus ámbitos.

⁸⁴ Para más información, puede verse a Crozier, Michel, Huntington, Samuel y Watanuki, Joji, *The Crisis of Democracy, The Trilateral Commission*, New York University Press, 1975,

Es por esta razón que, en ese tiempo, se pone a discusión la capacidad de los gobiernos para gobernar y es cuando aparecen en la discusión académica y escena pública los enfoques de gobernabilidad y gobernanza.

Una de las características de la gobernabilidad, es que la sociedad no es parte de la solución sino del problema. Por eso se dice que es un enfoque gubernamental en el que la carga para resolver los problemas recae solamente en los gobiernos.

Al final de esta explicación, se incluirá una tabla con las diferencias que existen entre los términos gobernabilidad y gobernanza, lo que te permitirá identificar de forma más clara sus diferencias.

Entrar al significado del concepto de gobernabilidad en este tema no se considera necesario debido a que eso se incluyó en el tema anterior. Mismo caso con el concepto de gobernanza que a continuación se comentará.

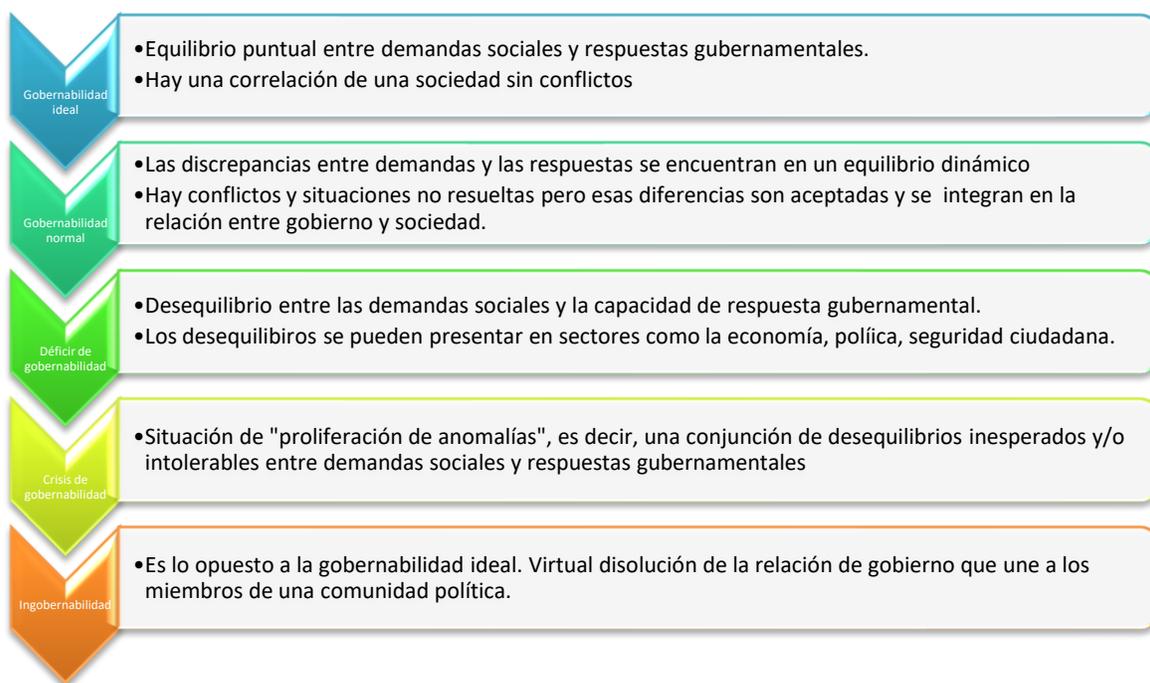
Cuando se habla de temas como el de gobernabilidad, sistema federal, entre otros, es importante señalar que no es correcto indicar que solo hay dos polos que se contraponen. En el caso de la gobernabilidad, por ejemplo, si existe alguna anomalía o incapacidad del Estado para solucionar demandas sociales, no se puede establecer de forma tajante que existe ingobernabilidad. Por lo anterior, la necesidad de que existan grados, ya que la gobernabilidad no se puede medir solamente en la dicotomía gobernabilidad/ingobernabilidad, sino más bien, se tiene que analizar de manera gradual.

Al respecto, Camou⁸⁵ elabora una clasificación de los grados de gobernabilidad. Son cinco los grados que desarrolla en los cuales el primero y el último de ellos son los que se contraponen: gobernabilidad ideal e ingobernabilidad.

⁸⁵ Camou, Antonio, *op. cit.*, nota 80, pp. 25-36.

A continuación, se presenta un esquema de los grados de gobernabilidad que indica Camou, así como breve descripción de lo que implica cada uno de ellos. Es preciso comentar que, en las democracias contemporáneas, se sitúan generalmente entre los grados intermedios (entre el segundo y cuarto grado). El grado de gobernabilidad ideal es como su nombre lo indica, algo ideal, una aspiración que debe tener todo gobierno.

Grados de gobernabilidad



En este orden de ideas, Camou hace una observación en la cual precisa cuando podemos identificar que estamos ante un escenario de déficit de gobernabilidad y cuando en el de crisis de gobernabilidad, los cuales se mencionan a continuación.

De acuerdo a Camou,⁸⁶ los indicadores para determinar el déficit de gobernabilidad, son los siguientes: a) mantenimiento del orden y la ley, b) capacidad del gobierno para administrar de manera eficaz la economía, c) capacidad del gobierno para garantizar los servicios sociales mínimos y en la promoción del desarrollo social , d) Control del orden político y la estabilidad institucional (capacidad del sistema político para incorporar, restringir o acomodar a individuos y grupos que buscan influir en el juego político con el propósito de permitir el flujo eficaz en la toma de decisiones).

La gobernanza, como se ha citado, es un concepto que promueve la cooperación, coordinación y sinergia entre varios actores tanto gubernamentales como no gubernamentales.

En este contexto, ha habido una discusión teórica respecto al papel que representa el Estado en la gobernanza. Algunos señalan que con la gobernanza desaparecerá el Estado mientras que otros promueven la idea de que el Estado no desaparecerá sino simplemente que se transformará.

De estas dos tesis, consideramos como la más apropiada la segunda debido a que el Estado seguirá teniendo un papel importante pero diferente. Ante esto ¿te imaginas vivir en una sociedad sin Estado? Probablemente tu respuesta sea negativa y es que el Estado es quien tiene la representación política de la sociedad en un determinado territorio que además tiene la potestad para velar y garantizar la seguridad de sus ciudadanos e instituciones públicas.

Pero ¿cómo se lleva a cabo el ejercicio de gobernanza? Para empezar el gobierno debe tener apertura para que otros actores participen en los programas de gobierno o para dar solución a las necesidades que reclama la sociedad o un sector de la sociedad.

⁸⁶ *Íbiden*, p. 26

La sociedad en sí misma juega un papel preponderante en la gobernanza que, dicho sea de paso, la gobernanza es un enfoque que, a diferencia de la gobernabilidad, ve a la sociedad como parte de la solución y no como parte del problema.

Cuando hablamos de la sociedad podemos enfocar el sector social y el sector económico (mercado) aunque es importante aclarar que no porque participe una empresa en determinado ramo se puede considerar que se está ejerciendo la gobernanza porque habría que ver si es esa participación es para resolver alguna cuestión que afecta a la ciudadanía o si sencillamente sigue sus propios intereses económicos.

De la misma manera, cómo se señaló en el subtema de la gobernanza en el punto 3, la gobernanza puede aplicarse en varios ámbitos espaciales (global o internacional, local (estados, municipios, urbana), territorial, etc. Es una de las ventajas en cuanto a su aplicación. Es un concepto polisémico que se puede adaptar a determinada realidad y circunstancias.

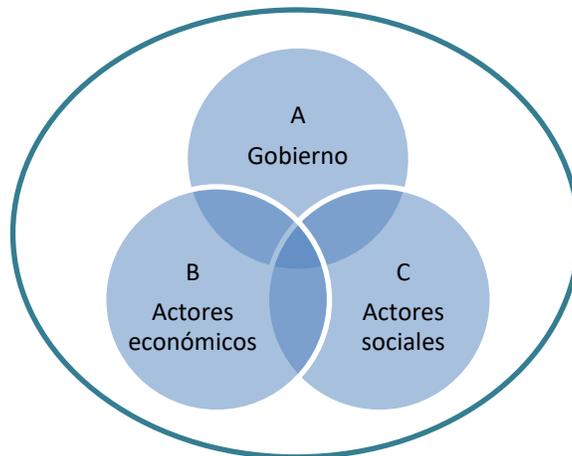
Diferencias entre gobernabilidad y gobernanza

Concepto	Ventajas	Desventajas	Usos
Gobernanza	Es método o sistema de gobierno, de forma que comprende un amplio abanico de supuestos	Es poco conocida entre los hablantes de la lengua española.	*Causas (estado mínimo) *Carencias (capacidad de la autoridad) *Propósitos (buen gobierno o buena gobernanza, NGP, gobierno red, interactiva) *Ámbitos (corporativa, local, global, europea, etc.)

Gobernabilidad	Tiene una presencia académica e institucional importante	Confusión con la voz governance.	<p>*Causas (sobrecarga de demandas, déficit fiscal, insuficiencia de racionalidad)</p> <p>*Carencias (capacidad de autoridad, incapacidad de gobernantes, control gubernamental)</p> <p>*Propósitos (razón de Estado, buen gobierno, estabilidad, transición democrática)</p>
-----------------------	--	----------------------------------	---

Fuente: Sánchez, José Juan, "Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)", Lemer, Bertha, Uvalle, Ricardo y Moreno, Roberto (coords.) Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo, México, IIS-IAPEM, 2012, pp. 227-238.

CONFIGURACIÓN DEL EJERCICIO DE GOBERNANZA



Fuente: Elaboración propia. Donde las conjunciones entre A, B y C configuran la gobernanza. El resto de A, es decir, el gobierno, la función es generar gobernabilidad. En tanto que el resto de B y C comprenden las actividades propias de cada sector. El B es el mercado como sector productivo y

económico. En tanto C son los actores sociales en cuanto a los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

1.4 RELACIÓN DE LA GOBERNANZA CON EL FENÓMENO METROPOLITANO: LA GOBERNANZA METROPOLITANA

Aclaremos que, en este apartado, al referirnos a la gobernanza urbana⁸⁷ y territorial⁸⁸ hacemos referencia igualmente a la gobernanza metropolitana. Diversos autores se han ocupado de analizar teóricamente estos conceptos, pero por la esencia de estos, se relacionan con lo urbano y territorial. Urbano porque la metrópoli se conforma por municipios que primeramente son urbanos por el crecimiento natural de la población, los límites territoriales se van diseminando hasta ser parte integrante de un todo. Territorial por el ámbito espacial en que se desarrolla la dinámica urbana compuesta por el total de los municipios que la integran. Por estas razones se considera que cuando hablamos de gobernanza

⁸⁷ La gobernanza urbana desde el enfoque neoinstitucionalista es aquella que se centra en entender el funcionamiento de las instituciones formales e informales y el rol de las diferentes coaliciones de actores que explican finalmente la configuración de las políticas urbanas, Martí-Costa, Marc y Tomás, Mariona, “Crisis y evolución de la gobernanza urbana en España, Ciudad y Territorio” Estudios Territoriales. *Crisis, gobiernos locales y políticas urbanas*, núm. 188, 2016, <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BP1016>

Así también, la gobernanza urbana es entendida como la articulación entre instituciones, organizaciones, comunidades y personas para la gestión, desarrollo, diseño y planificación de la ciudad. Representa el conjunto de procesos, códigos, canales y mecanismos formales e informales entre actores que facilitan el funcionamiento del espacio urbano y sus territorios. Constituye el tejido, plataforma y sistemas que soportan la ciudad y sus distintas escalas. Véase en Laboratorio para la Ciudad, *Gobernanza urbana*, <https://labcd.mx/conceptos/gobernanza-urbana/>

⁸⁸ En este sentido, la gobernanza territorial tiene como objeto al territorio bajo la ambición de construir una visión compartida y consensuada sobre su futuro a partir del debate, la negociación y la deliberación entre los diferentes actores territoriales. Dalla-Torre, Matías, “Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: El caso de la provincia de Mendoza, Argentina 1”, *Revista Bitácora Urbano Territorial*, núm. 1, 2017, Universidad Nacional de Colombia, <http://mr.crossref.org/iPage?doi=10.15446%2Fbitacora.v27n1.47597>. Asimismo, la gobernanza territorial se refiere a la capacidad de las sociedades de resolver sus asuntos y de contribuir al desarrollo de sus territorios mediante la articulación y participación de diversos actores territoriales, entre ellos el Estado (gobernanza multinivel vertical), la sociedad civil, las agencias públicas localizadas territorialmente y el sector privado (gobernanza multinivel horizontal), en un contexto en el cual, el gobierno regional está enfocado en las oportunidades de los territorios, estimulado del crecimiento económico con inclusión social. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Agronoticias: Actualidad agropecuaria de América Latina y el Caribe*, 31 de enero 2015, <http://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/es/c/515540/>.

urbana y territorial estamos hablando y relacionándolos con la gobernanza metropolitana.

Al respecto, Treviño⁸⁹ identifica cuatro enfoques de la teoría de la administración pública y de la definición de gobernanza. En primer lugar, hace referencia a los retos del “estado hueco” entendido como el desplazamiento del Estado como actor central de la política pública, emergencia de redes sociales autosuficientes, cambios recientes en la relación sector público-sector privado. En segundo lugar, se refiere a las diversas acepciones de la gobernanza entre ellas la gobernanza metropolitana analizada a partir de los siguientes enfoques.

La primera es la gobernanza como administración pública tradicional o progresiva (antes de 1968). Bajo este enfoque, la gobernanza es el diseño e implementación de políticas dirigidas a objetivos específicos, políticamente definidos. No hay otro actor en la dirección de la sociedad y en la solución de los problemas más que el gobierno. Aguilar⁹⁰ denomina a este tipo de gobernanza como *old governance*. De la misma manera, también se le ha denominado paradigma burocrático de la administración pública.⁹¹

El segundo enfoque de la gobernanza es la Nueva Gerencia Pública.⁹² La adopción de los valores y prácticas empresariales en el sector público. El ciudadano es visto como cliente. El gobierno para evaluar su desempeño utiliza instrumentos como las encuestas con el objetivo de generar valor público.

⁸⁹ Treviño, Jesús, “Gobernanza en la administración pública. Revisión teórica y propuesta conceptual”, *Contaduría y Administración*, núm. 233, enero-abril 2011, p. 124-130. Asimismo, puede consultarse a Santos José y Porrás, Francisco, “Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno en México”, Zaremborg, Gisela, *Redes y jerarquías*, México, Flacso, 2012, pp. 137-158.

⁹⁰ Aguilar, L. F., *op. cit.* “Gobernanza y...”, pp. 95 y 96.

⁹¹ Las características del paradigma burocrático es que está centrado en la organización, poder de decisión, centrado en las reglas, acción independiente, orientado al estatus quo, orientado al proceso, centralizado, impulsado por el presupuesto, monopolizador. Para más detalle, puede verse a Kernaghan, Kenneth, “The post-bureaucratic organization and public service value”, *International Review of Administrative Sciences*, núm. 66, 2000, pp. 91-104, <http://www.reut-institute.org/en/Publication.aspx?PublicationId=3789>

⁹² Treviño, Jesús, *op. cit.*, nota 89, p.125

Otro de los enfoques es el de la gobernanza como nuevo servicio público. La gobernanza es el ejercicio de la autoridad.⁹³

El último de los enfoques es el de la gobernanza como conjunción administrativa. Para Treviño,⁹⁴ este enfoque es el intento de crear una imagen coherente de las relaciones laterales e interinstitucionales en la administración pública frente a los nuevos retos al nivel local, aunque presenta varios retos. El primero son límites jurisdiccionales porosos donde los problemas rebasan las administraciones municipales y sus límites. Asimismo, la población tiene compromisos sociales, políticos y financieros en áreas diferentes a las que viven o trabajan.

El segundo es la erosión de la capacidad de las jurisdicciones para contener y administrar los problemas complejos sociales, económicos y políticos donde las ciudades más grandes tienen problemas mayores y menor capacidad individual para resolverlos por sí mismas. El tercer reto son los problemas que se presentan para distinguir lo público de lo privado toda vez que algunos de los servicios públicos se subcontratan cada vez más en algunas jurisdicciones. Por último, el liderazgo político debido a que es más importante e influyente al interior de la administración pública municipal que entre las administraciones públicas de los demás municipios.

Como se puede observar, los retos los podemos relacionar con la problemática que se suscita en los gobiernos de municipios metropolitanos por las características particulares de los mismos. Los límites jurisdiccionales se difuminan lo que conlleva a una complejidad en los problemas a solucionar, los cuáles se analizan desde la óptica municipal, que en principio es lo correcto, pero que al ser parte de una zona metropolitana, se debe revisar que ese impacto sea

⁹³ *Ibidem*, pp. 126 y 127.

⁹⁴ *Ídem*

favorable para el resto de las municipalidades (cuando menos de las vecinas) que integran esa metrópoli.

Respecto a la teoría de la conjunción administrativa, Myron Orfield, citado por Treviño⁹⁵ se destacan dos aspectos. El primero es que los retos metropolitanos se parecen a los que debe afrontar la diplomacia en el nivel internacional, debido a la ausencia de una autoridad central y bajo condiciones de gran interdependencia. Hay sistemas de cooperación y acuerdo altamente desarrollados en áreas metropolitanas que sirven esencialmente al mismo propósito que las prácticas de la diplomacia entre naciones-estado.

El segundo aspecto, es que las jurisdicciones políticas son todavía importantes por las campañas electorales. Orfield puntualiza que la conjunción administrativa es el arreglo y carácter horizontal de la asociación formal e informal entre los actores que representan unidades, con una conducta pública y administrativa interconectada. Indica que la conjunción administrativa, la asociación horizontal de redes de varios actores públicos y la conducta administrativa resultante de dicha red describen de mejor manera la administración metropolitana en la arena urbana.

Por su parte, Hall, citado también por Treviño, establece que la naturaleza de los problemas es de índole intermunicipal, como la calidad del aire, transporte, uso de suelo, protección civil, seguridad pública que rebasa los límites municipales y deben ser atendidos como parte de la gobernanza regional, ya sea formal o informal.

De esta teoría de la conjunción administrativa⁹⁶, Treviño identifica los siguientes problemas: a) la política de cualquier jurisdicción puede crear fuerzas opositoras a la cooperación; b) fricciones entre los servidores públicos por

⁹⁵ *Íbidem*, p. 127 y 128

⁹⁶ *Ídem*

cuestiones de la personalidad, partido político o presupuesto y, c) no hay un nivel satisfactorio en el nivel regional o subnacional.

Otro aspecto relevante en la gobernanza metropolitana es la acción colectiva institucional que consiste en el marco teórico para entender el sistema de gobernanza metropolitana sin un gobierno metropolitano. Esta teoría establece que el gobierno local puede actuar colectivamente para crear una sociedad civil que integre una región que atraviesa varias jurisdicciones a través de acuerdos voluntarios, asociaciones y elecciones colectivas por los ciudadanos.⁹⁷

Respecto a las características de la gobernanza metropolitana, Ronald J. Oakerson⁹⁸ establece que el orden en la estructura de la gobernanza que se encuentra en un sistema metropolitano policéntrico está asociado con un número de características en el proceso de la gobernanza. Estas características son las siguientes: a) altos niveles de participación ciudadana; b) el estilo de la política es más consensual; c) hay una representación fuerte; d) hay un patrón penetrante de emprendimiento público; e) hay una diferenciación en la comunidad y, f) una autorregulación u orden de los residentes, así como una rendición de cuentas que aumenta la capacidad de los individuos para el auto gobierno.

En este sentido, la urbanización se acompaña, a nivel global, de la extensión geográfica de las zonas metropolitanas por lo que la gobernanza en estos modelos es definida como “las acciones y las instituciones que regulan, o imponen, condiciones para una economía política de las regiones urbanas”⁹⁹

El crecimiento urbano implica un aumento de la población de las ciudades y extensión geográfica de las mismas en detrimento del mundo rural por lo que las

⁹⁷ Feiock, Richard, “Introduction: Regionalism and Institutional Collective Action, Feiock”, *Metropolitan governance. Conflict, Competition, and Cooperation*, Richard (editor), Georgetown University Press, 2004, p. 6.

⁹⁸ Oakerson, Ronald, *The study of metropolitan governance*, Feiock, Richard (editor), *op. cit.*, nota 97, p. 30

⁹⁹ Sellers, Jefferey y Hoffman, Vincent, *Gobernanza Metropolitana, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*, p. 267, https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI_%20ESP_9.Metropolis.pdf

regiones urbanas se enfrentan al mismo problema de gobernanza horizontal en una zona geográfica extensa. La ocupación del suelo y la actividad económica trascienden a menudo los límites institucionales desbordando el ámbito de competencias de las instituciones gubernamentales preexistentes.¹⁰⁰

Es por esto, que se generan una serie de problemas como la ausencia de control o de directivas sobre el desarrollo territorial; debilidad de las capacidades de gestión y de experiencia; falta de concertación estructural a la hora de solucionar problemas comunes. Es aquí donde las decisiones y acciones adoptadas por un gobierno local afectan a menudo las decisiones de otros gobiernos. Esta interconexión entre los asuntos de los municipios metropolitanos es una de las principales problemáticas metropolitanas.¹⁰¹

Estos autores indican que los principales retos de las áreas metropolitanas son la diversidad territorial y social; la fragmentación geopolítica; la globalización económica y la competitividad y los conflictos sociopolíticos. De estos retos, consideramos relevante el de la fragmentación geopolítica porque a medida que un mayor número de personas elige vivir en localidades más alejadas de la ciudad central, mayor es el número de municipios implicados en la resolución de los problemas comunes de las grandes áreas metropolitanas.

La fragmentación político-administrativa genera una estructura de incentivos. Esta situación, lo que produce es la motivación de los funcionarios electos para no cooperar con otras jurisdicciones. Lo anterior, produce como efecto que se amplíe la dimensión de los problemas sociales y de la política pública. Situación que genera una perspectiva regional o metropolitana, así como una ausencia de planificación en parte por la escasez de grupos políticos con perspectiva regional.¹⁰²

¹⁰⁰ *Íbidem*, p. 268

¹⁰¹ *Ídem*

¹⁰² Ramírez, Edgar, "Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México", México, *Estudios demográficos y urbanos*, núm. 2, vol. 27, mayo-agosto, El Colegio de México, 2012, p. 493.

Lo anterior es un problema que sin duda provoca que no haya una cohesión social en la metrópoli, así como en una falta de coordinación, pero sobre todo de voluntad política que conlleva a que se siga teniendo una visión meramente municipalista que no está mal, sin embargo, si nos referimos a un contexto metropolitano la visión de los funcionarios tiene que ser doble. En primer lugar, hacia dentro del municipio y en segundo, hacia los demás municipios metrópoli. Son parte de un todo por lo que también debe haber una visión metropolitana y a partir de ello, podemos hablar gobernanza metropolitana.

Estos problemas que se generan en las áreas metropolitanas, Ramírez plantea tres alternativas de solución. La primera es el gobierno metropolitano¹⁰³ que es el más complicado que se pueda adoptar por las siguientes razones: en primer lugar, la constitución mexicana no permite la existencia de autoridades intermedias entre el municipio y las entidades federativas por lo que al crear un gobierno metropolitano se estaría contraviniendo lo que establece la constitución. El segundo motivo es político. Si los funcionarios electos se rehúsan a cooperar o a tener una visión metropolitana, será más complicado que acepten la formación de un gobierno que esté por encima de sus jurisdicciones.

La segunda alternativa son los incentivos a la fragmentación regional porque los gobiernos municipales no pueden ejercer más allá de su jurisdicción y que con mayores residentes, hay más recaudación de impuestos como el predial, así como mayores transferencias de recursos provenientes de los estados y de la federación que es un incentivo para atraer nuevos residentes y mantener los existentes.¹⁰⁴

La tercera solución es el nuevo regionalismo, así como la gobernanza metropolitana.¹⁰⁵ Lo que propone el nuevo regionalismo es crear estructuras de

¹⁰³ *Íbidem*, pp. 494-486.

¹⁰⁴ *Íbidem*, pp. 495-497

¹⁰⁵ *Íbidem*, pp. 499-500

decisión y redes plurales que favorezcan la colaboración entre los gobiernos locales de manera *ad hoc* para cada región y servicio. No propone la formación de nuevas estructuras de gobierno y se centra en las relaciones horizontales entre las autoridades de los diferentes niveles de gobierno y pone énfasis en la descentralización de la autoridad, la coordinación y cooperación de las agencias de gobierno que participan en cada arena de política pública.

Por su parte, para Frederickson, citado por Ramírez¹⁰⁶ la gobernanza promueve que las organizaciones públicas ya no sean pirámides jerárquicas en que la mayoría del control real se ejerza en la parte superior. Se basa en la formación de redes en que el control y el poder son difusos, con centros de decisión plurales. Define la gobernanza metropolitana como “la cooperación interjurisdiccional y la gestión de red formada por los grupos de interés involucrados en un tema público de importancia metropolitana”

Como respuestas al problema metropolitano en México se mencionan cuatro dimensiones para mejorar el entendimiento de los esfuerzos de cooperación intermunicipal: 1) nivel de gobierno en que se origina; 2) grado de autonomía que retienen los municipios; 3) nivel de creación de estructuras de gobernanza y, 4) grado de generación de una arquitectura institucional. En este sentido, la arquitectura institucional es la medida en que los municipios consiguen crear instituciones, es decir, reglas claras para la toma de decisiones y la adopción de políticas públicas de interés general. En cambio, la estructura de gobernanza permite la interacción de las autoridades locales y las organizaciones públicas y privadas, así como de los impulsores o gestores de políticas públicas. Se caracteriza por la horizontalidad de las interacciones.¹⁰⁷

En México, la fragmentación político-administrativa en las áreas metropolitanas es particularmente evidente en la escasa coordinación y

¹⁰⁶ *Ídem*

¹⁰⁷ *Ibidem*, pp. 510-516. De la misma manera, puede verse a Iracheta, Alfonso, *Metrópolis y gobernanza*. Bases conceptuales y experiencias, México, Siglo XXI, 2016.

cooperación entre municipios y se ha afirmado que esta falta de coordinación y cooperación da origen a ciertas políticas que producen externalidades negativas y costosas y desaprovechan los beneficios de potenciales externalidades positivas o economías de escala.¹⁰⁸

Por lo anterior, con la implementación de un mecanismo jurídico lo que se pretende es lograr la gobernanza en la Zona Metropolitana de Monterrey. Más adelante, en el cuarto capítulo se explicará y justificará el modelo de este medio de control cuya observación espacial será en el área metropolitana regia.

Por el momento, podemos adelantar que los efectos que traería consigo este instrumento son, por una parte, que el o los municipios metropolitanos afectados por un acto de gobierno o implementación de una política pública, a través de este mecanismo reclamen una compensación económica al municipio metropolitano afectante por el daño causado. El segundo efecto es preventivo. El municipio metropolitano antes de actuar, ejecutar un acto de gobierno o implementar una política pública, tendrá que analizar las consecuencias que provocaría a los municipios vecinos, tomando en cuenta que, si se le afecta, éste último tiene un medio de defensa por el cual puede reclamarle la afectación que le sería causada.

¹⁰⁸ *Íbidem*, p. 516.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL FENÓMENO METROPOLITANO EN EL CONTEXTO DEL FEDERALISMO MEXICANO

INTRODUCCIÓN

Para entender el fenómeno metropolitano que se suscita en México, necesitamos en primer lugar conocer el régimen o la forma que adoptó el Estado mexicano en su Constitución y cómo se configura la relación entre los gobiernos que lo configuran en base a las atribuciones y competencias que le son atribuidas a cada uno de ellos. Es decir, hay que hacer un diagnóstico general, en este caso, del federalismo mexicano para que, a partir de ahí, estar en posibilidades de analizar el papel que juegan las metrópolis mexicanas en el federalismo mexicano. Al estar integradas las metrópolis por municipios que son uno de los órdenes de gobierno reconocidos en la Constitución mexicana y que, a su vez, ésta le reconoce una serie de facultades a estos, es por lo que consideramos relevante tener un panorama respecto a la forma federal y en particular, del federalismo mexicano.

En este sentido, cabe mencionar que el fenómeno metropolitano no está considerado en la constitución mexicana, sin embargo, esto no quiere decir que no se le tenga que dar la relevancia y el tratamiento jurídico-constitucional que le corresponde dado que es un fenómeno empírico, que podemos observar y que se ha extendido prácticamente a lo largo del territorio nacional. El fenómeno metropolitano conlleva la convivencia de al menos dos municipios contiguos de un mismo estado o entre dos estados diferentes, dependiendo la posición geográfica de los municipios considerados como metropolitanos, observamos una complejidad institucional. Además, como se comentó en líneas anteriores, el municipio es una institución jurídico-política reconocida en la Constitución

mexicana que enfrenta una problemática de índole funcional y jurídica. Funcional por la dinámica propia que tiene cada municipio que compone una zona metropolitana y jurídica porque no se ha elaborado un entramado jurídico-constitucional que tenga como objetivo regular y controlar la convivencia y la realidad propia de cada zona metropolitana.

Por sus características, el fenómeno metropolitano tiende a aumentar tanto el número de habitantes, así como por la incorporación de municipios periféricos o como se da en algunos casos, se difuminan los límites territoriales de dos zonas metropolitanas contiguas. Al respecto, es a partir de la década de los cuarenta del siglo pasado, en el que el fenómeno metropolitano se presenta la primera zona metropolitana en el Valle de México.

En este orden de ideas, en el presente capítulo se analizará en primer lugar, las características del Estado federal, del federalismo mexicano y del municipio que es el orden de gobierno base y de conformación de una zona metropolitana. Hasta ahí se tocará lo concerniente a la conformación del federalismo mexicano y del municipio para después enfocarnos al análisis del fenómeno metropolitano como son la delimitación de zonas metropolitanas, el origen y los elementos que le dan vida, así como identificar las diferencias que existen entre un área metropolitana, zona metropolitana y megalópolis, que son categorías relacionadas al fenómeno de las metrópolis. Por último, se vinculará el tema de la gobernanza con las metrópolis respecto al problema que enfrentan.

2.1 EL ESTADO FEDERAL

Al realizar un análisis y explicación de un fenómeno como es en este caso el metropolitano, que involucra un orden de gobierno -en este caso el municipal- es necesario primeramente identificar las características principales que tiene el Estado en el cual ocurre el fenómeno señalado. Es decir, hay que conocer los

rasgos de la forma que adoptó y que configuran el Estado para que, teniendo como base o elementos lo anterior, podamos hacer el estudio del fenómeno metropolitano dentro del marco jurídico-constitucional mexicano.

Conforme a lo anterior, la forma de Estado configurada en México respecto a la distribución de la organización político-territorial es la federal. Pero ¿Por qué o cómo surge el federalismo? ¿Por qué se habla de Estado federal? ¿Cuáles son los rasgos que lo identifican? Las anteriores interrogantes son el objetivo de las siguientes líneas para darles respuesta en lo general y también en lo particular correspondiente al modelo mexicano.

Asimismo, el impacto del modelo federal mexicano en el trabajo es necesario en primer lugar porque es la forma de gobierno adoptada y, en segundo lugar, porque el fenómeno metropolitano es consecuencia del desarrollo y crecimiento, principalmente poblacional, que tiene uno de los tres órdenes de gobierno como es el municipio. Así también, teniendo esto, podremos darnos cuenta que en el tema metropolitano, se sigue teniendo una óptica municipalista, que no quiere decir que esté mal, pero a su vez, se tiene que poner énfasis en aquellos municipios que forman parte de una zona metropolitana para que puedan atender sus problemas de manera integral y no desde la perspectiva propia de cada municipio.

De la misma manera, otro factor a considerar es el de fortalecer los mecanismos de control que pueden ejercer los municipios cuando son afectados en su patrimonio por la actuación de otro municipio (aquí también se puede incluir a la entidad federativa, órganos descentralizados),¹⁰⁹ y a través de un mecanismo o instrumento de control solicitar la indemnización por el daño causado.

¹⁰⁹ Nos referimos principalmente a municipios que forman parte de una zona metropolitana por la contigüidad que hay entre estos, por lo que las problemáticas se pueden presentar mayormente en estas instituciones que forman parte del sistema federal mexicano.

Ante esto, hay que mencionar que fue en los Estados Unidos de Norteamérica (E.U.A) donde encontramos la naturaleza formal de esta forma de organización político-territorial del Estado.¹¹⁰ La forma federal se consagró en la Constitución americana de 1787 aprobada por el Congreso de Filadelfia, que dicho sea de paso, significó un cambio de paradigma en la teoría del Estado, ya que con la promulgación de la constitución americana, se inicia lo que conocemos como Estado Constitucional, en el cual, la constitución es la norma suprema que rige y regula la organización estatal y la tutela de los derechos fundamentales.

Antes de esto, prevalecía el Estado de derecho en el que la ley se consideraba como la norma superior. Se puede establecer que con el Estado de derecho prevalece la legalidad, en cambio, con el Estado constitucional, prevalece el principio de legalidad, sin embargo, hay otro principio que está por encima y es que la ley y todo ordenamiento deben estar sujetos a lo dispuesto por la constitución. Lo que conocemos como el principio de supremacía constitucional.

Por lo anterior, es por lo que consideramos que, en la actualidad, lo correcto es señalar que lo que debe prevalecer es el Estado constitucional de derecho en lugar de decir Estado de derecho que está más relacionado con la corriente filosófica de positivismo jurídico que como lo establece el profesor Zagrebelsky, el positivismo jurídico es la teoría y la práctica jurídica del Estado de derecho decimonónico. Asimismo, apunta que, si el positivismo no ha sido abandonado ni en la teoría ni en la práctica jurídico de este tiempo, y los juristas siguen considerando su labor como un servicio a la ley, con la observación de que

¹¹⁰ El profesor Núñez hace una aportación interesante e importante en este tema al referirse al concepto "*idea federal*". que va desde la concepción de la Constitución clásica greco-romana hasta lo que hoy conocemos como Estado constitucional en el que justifica, plantea, hace una revisión historicista y argumenta por qué el pacto federal es una cláusula institucional del Estado constitucional. Núñez, Michael, "El pacto federal como cláusula institucional del Estado constitucional", Torres, Pedro. y Barceló, Daniel, (comps.), 2008, *La reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada en las entidades federativas*. México, Porrúa, 2008, p. 126-130.

se integra con la “ley constitucional” es debido a que las ideologías jurídicas son adaptables y no porque pueda ser válido en la nueva situación¹¹¹.

Al respecto, el profesor Núñez define al Estado constitucional cómo: ¹¹²

“el complejo institucional político-jurídico donde la “idea unitaria” coexiste con la “idea federal”, ya que una vez más, en la combinación de los elementos de una y otra ofrecen para la integración, se logra la confirmación de los principios de igualdad y libertad, y la integración del pluralismo en el disfrute de los derechos humanos que es, al final de cuentas, el *telos* de este complejo institucional. El Estado constitucional surge como síntesis más acabada entre la “idea unitaria” y la “idea federal”.

De lo anterior podemos hacer señalar la última parte en la que el profesor Núñez señala que el Estado constitucional surge como la síntesis entre la “idea unitaria” y “la idea federal”. En la revisión histórico-comparada que antecede a este concepto, menciona que la noción de “idea federal” subyacía en lo que conocemos como constitución material, si bien no como la conocemos en estos tiempos, pero si se puede establecer que prevalecían ciertos elementos o rasgos de una idea de índole federal.

Después de hacer esta observación en relación al Estado constitucional de derecho y al Estado de derecho, retomamos el punto al que hacíamos referencia respecto a la forma de Estado federal. Como se comentó en líneas anteriores, el antecedente principal se dio en los E.U.A pero hay que decir que antes de adoptar esa forma estatal, la nación americana vivió dos momentos históricos importantes.

El primero se sitúa en la época en que las colonias americanas estaban bajo el régimen de la Corona inglesa. El segundo es la conformación de la Confederación de Estados que tuvo como vigencia desde la Declaración de la

¹¹¹ Zagrebelsky, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Traducción de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2011. En esta obra, el autor en el capítulo segundo se refiere al paso del Estado de derecho al Estado constitucional.

¹¹² Núñez, Michael, *op. cit.* nota 110, p. 142.

Independencia de las trece colonias americanas¹¹³ hasta que se promulgó la Constitución estadounidense en 1787 en la que se establece la forma federal.

Hay que indicar que, como en toda Convención o Congreso Constituyente, existió un fuerte debate entre las fuerzas que estaban a favor del federalista y las anti federalistas. Sin embargo, hubo una obra que se publicó a través de la cual, se argumentaba y justificaba por qué debería de aceptarse en la constitución la forma federal. Esta obra fue *El Federalista*¹¹⁴, que consistió en una serie de publicaciones dirigidas al pueblo norteamericano, por medio de las cuales exponían las ventajas y bondades que traería consigo el federalismo en la Unión americana.

En lo que respecta a la conformación de la confederación, es pertinente indicar que las características que tiene una confederación es que los Estados que la conforman son independientes; pueden terminar su adhesión a la confederación, su adhesión a la confederación no se logra mediante una constitución (como es el caso del Estado federal) sino mediante un tratado. En ella, nos referimos a Estados más que a individuos y se considera como una de las posibles antecelas para integrar un Estado federal como sucedió en el caso americano con la promulgación de la Constitución de 1787. Los componentes mencionados nos brindan una idea clara para identificar las diferencias entre una confederación y el Estado federal.

Como se ha indicado, el Estado federal tiene su origen en la conformación de los Estados Unidos de América, sin embargo, en la formación de Estados federales, se pueden considerar las siguientes seis causas: a) Cuando existe un sentimiento que nace en cada uno de los territorios componentes que los incita a

¹¹³ Las trece colonias estaban confirmadas por Nuevo Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, Nueva York, Nueva Jersey, Pensilvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia.

¹¹⁴ Para mayor detalle, véase Hamilton, A., Madison J. y Jay, J., *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010. También puede ver a Sánchez-Cuenca, Ignacio y Lledo, Pablo, *Artículos federalistas y antifederalistas. El debate sobre la constitución americana*, traducción de Pablo Lledo, Madrid, Alianza Editorial, 2002.

la unión; b) Surge un interés común para constituir un gobierno central que los representa, pero sin perder su integridad; c) Hay una negociación entre las diversas fuerzas políticas interesadas; d) Los territorios componentes pudieron haber tenido algún tipo de asociación previa; e) Los territorios componentes ceden parte de sus facultades a un poder central y; f) Los territorios componentes son creados formalmente mediante una norma constitucional¹¹⁵.

Armenta explica cada una de estas causas, de entre las cuales coloca al federalismo estadounidense en las primeras cinco; el canadiense en la primera; el mexicano en la tercera y en la sexta, el suizo en el cuarto; y el belga, así como el de la extinta Unión Soviética en la sexta¹¹⁶. La experiencia americana es tomada como base para explicar los acontecimientos por los cuales se puede hablar del nacimiento u origen de un Estado federal, y no es para menos, si tomamos en cuenta que es ese país la cuna de lo que hoy conocemos como federalismo y Estado federal.

En este sentido, en lo que se refiere a las características del Estado federal, Fernández Segado menciona los principales rasgos que lo identifican como son a) la existencia de una Constitución rígida; b) reconocimiento de autonomía a los estados miembros; c) establecimiento de un órgano jurisdiccional para resolver las controversias que se susciten entre las partes integrantes de la federación y tutelar el principio de supremacía constitucional; d) el Poder Legislativo se conforma de forma bicameral (cámara de diputados o representantes y el senado); e) sistema de competencias reconocidas tanto a la Federación como a los estados; f) competencias tributarias para la Federación y los estados y, g) la intervención federal¹¹⁷.

¹¹⁵ Vitale, Ermanno, "La Constitución de la Unión Europea ¿Pruebas de cosmopolitismo o nacionalismo por inserción?", en Haberle, Peter, Habermas, Jürgen, Ferrajoli, Luigi y Vitale, Ermanno, *La constitucionalización de Europa*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004.

¹¹⁶ Para mayor detalle, revisar Armenta, Leonel, *Federalismo*, Porrúa, México, 2010, pp. 33-44

¹¹⁷ Fernández, Francisco, *El federalismo en América Latina. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica* 41. Centro de Estudios Constitucionales; Instituto de Investigaciones Jurídicas;

Por lo anterior, hay cuatro rubros a considerar: la participación de los estados miembros, la actuación por parte de la Federación, el reparto de competencias y el control constitucional. En lo que se refiere al primer punto sobre la participación de los estados, se desprende por un lado en el procedimiento de reforma a la Constitución general y también a través del Senado que representa a los estados miembros en el Poder legislativo federal.

En el segundo punto, la autonomía que tienen los estados miembros para establecer su propia constitución, es decir, tienen autonomía constitucional que es reconocida por la Federación e igualmente lo relativo a la intervención federal que se mencionó en el inciso g). Por otra parte, el reparto o sistema competencial en un país federal es muy importante porque es ahí donde se determinan las funciones, atribuciones, prohibiciones u obligaciones de cada orden de gobierno. Sobre este punto, se profundizará más adelante cuando nos refiramos a la relación que hay entre la Federación y el orden local.

Por último, debe haber un órgano garante que dirima y resuelva los conflictos que se susciten entre la Federación y los estados miembros como es el Poder Judicial. Estos conflictos se generan principalmente porque alguno de ellos vulnera alguna de las competencias atribuidas a otro orden de gobierno.

Asimismo, como se indicó en el inciso c), el Poder Judicial u órgano jurisdiccional también debe salvaguardar el principio de supremacía de la Constitución federal.

En lo que respecta al ámbito local, Daniel Barceló¹¹⁸ al referirse a los contenidos concretos en las constituciones estatales para configurar auténticas

Universidad Nacional Autónoma de México; Corte de Constitucionalidad República de Guatemala, 2003, p. 4.

¹¹⁸ Barceló, Daniel, "La reforma del Estado en las entidades federativas. De la autocracia presidencial a la democracia presidencial en los Estados." *Derecho Constitucional Estatal. Memoria*

democracias constitucionales menciona el que se deben establecer instrumentos procesales para la protección de la supremacía constitucional de la Constitución estatal¹¹⁹, es decir, se deben establecer el proceso local de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, de tal manera que se pueda suprimir del ordenamiento jurídico todo acto jurídico contrario a la Constitución estatal.

El mecanismo que se plantea también fortalecería estos instrumentos procesales señalados por Barceló y daría tanto a la entidad federativa pero principalmente a los municipios metropolitanos que tendrían esta alternativa para defender principalmente su patrimonio al reclamar a otros municipios una indemnización por los daños que le fueron ocasionados.

Es en esta característica del Estado federal en la cual enmarcamos el tema de este trabajo. El Poder judicial como órgano garante que conozca, dirima y resuelva los conflictos en el caso que nos ocupa entre una de las partes que integran la Federación mexicana como son los municipios, específicamente los metropolitanos¹²⁰ que, por sus rasgos propios, tienden a que surjan entre estos problemas o conflictos. Ante esto, consideramos relevante que el Poder judicial local (Nuevo León)¹²¹ sea el órgano competente para conocer y resolver las controversias que se susciten entre los municipios considerados como metropolitanos¹²².

del VI y VII Congresos Nacionales de Derecho Constitucional de los Estados. Gámiz, Máximo, Astudillo, César, et. al. (coords.) México, UNAM, 2009, pp. 11-57.

¹¹⁹ Además de los instrumentos de protección de la supremacía constitucional estatal, Barceló señala que las constituciones estatales deben integrar en su texto un catálogo estatal de derechos fundamentales, evaluación de la organización gubernamental, reformar las instituciones públicas locales y contemplar nuevos procesos de reforma a las Constituciones estatales.

¹²⁰ En los apartados 2.3 y 2.5 de este capítulo se puede revisar la tipología de los municipios y que se puede entender por área urbana, zona metropolitana, área metropolitana y megalópolis.

¹²¹ Mencionamos el Poder Judicial del Estado de Nuevo León por ser objeto de nuestro estudio la ZMM.

¹²² En cuanto a los instrumentos de protección constitucional mencionados por Barceló, en la Constitución del estado de Nuevo León, en el artículo 95 se contemplan las figuras de controversias de inconstitucionalidad y de acciones de inconstitucionalidad. Para mayor referencia véase la Constitución Política del Estado de Nuevo León, así como la Ley reglamentaria del artículo 95 de la constitucional neolonesa.

Dichas características del Estado federal se pueden considerar como un mínimo. La razón de esto es porque no se puede hablar de que la dinámica y funcionamiento de los Estados que adoptan la forma federal es igual. Cada Estado tiene su propia historia e idiosincrasia; su sistema político es variado además que no se puede afirmar que un Estado federal, por el solo hecho de que se establezca en su Constitución es totalmente federal¹²³. Ningún Estado federal lo es al cien por ciento por las tendencias en algunos rubros, funciones o competencias hacia la centralización.

Por ello, es mejor hablar de gradualismos para determinar qué tan federal es un Estado, así como también, para identificar la tendencia que tiene hacia la centralización o descentralización del poder y de las funciones entre la Federación y los estados miembros. Mismo caso sucede con los Estados que adoptan la forma unitaria o centralizada. Este tipo de Estados tienden a la descentralización de ciertas de sus atribuciones o competencias a otros órganos de gobierno o a los departamentos (equiparables a los estados o entidades federativas).

Un ejemplo que puede alcanzar lo anterior es que Venezuela en su Constitución establece que es un Estado federal y Colombia un Estado unitario, sin embargo, por la centralización y descentralización de sus funciones de poder respectivamente, se puede identificar que Venezuela tiene en lo material la forma de un Estado unitario en cambio que Colombia se acerca más a la forma federal.

En relación con lo anterior, el profesor Fernández Segado realiza un estudio comparado de los países latinoamericanos federales aunado a que clasifica los tipos de federalismo en federalismo dual, federalismo centralizado, neofederalismo y federalismo cooperativo.

¹²³ Para mayor referencia, véase a Pegoraro, Lucio, *Ensayos sobre justicia constitucional, la descentralización y las libertades*, México, Porrúa, 2006, pp. 233-249.

Lo anterior, lo resume Fernández¹²⁴ al señalar que la realidad de cada Estado federal es muy dispar y se halla en permanente evolución, lo que propicia una multiplicidad de fórmulas federales. Asimismo, indica que lo que le da vida a un Estado federal es la inclusión de tendencias particularistas y unionistas, garantizando su coexistencia.

El profesor Fernández Segado menciona que en un Estado federal se deben tomar en cuenta, el respeto a las diferentes posturas o tendencias que prevalezcan. Pero no sólo eso, sino también buscar que esas tendencias no se vean difuminadas y lograr un equilibrio entre ellas.¹²⁵

En el Estado federal prevalecen al menos dos órdenes de gobierno: el federal y el local o estatal. En el modelo mexicano, el municipio tiene un tratamiento especial en la Constitución mexicana -artículo 115-. Así se ha pronunciado la SCJN al señalar que los municipios son órdenes de gobierno y que los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal¹²⁶ se articulan bajo el principio de competencia y que cualquier conflicto entre normas pertenecientes a los tres órdenes de gobierno debe ser solucionado a la luz del parámetro constitucional que opera la respectiva atribución y delimitación competencial.¹²⁷ Esta es la diferencia entre el federalismo americano y el federalismo mexicano, ya que en el mexicano se reconocen tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, mientras que en el americano se reconoce el orden federal y estatal.

Cada uno de estos órdenes de gobierno tiene o deben de tener una relación de coordinación, es decir, no hay subordinación del orden estatal al orden federal. Tiene sus competencias reconocidas en el texto constitucional. Las entidades federativas tienen la facultad de darse su propia constitución (autonomía

¹²⁴ Fernández, Francisco, *op. cit.*, nota 117, p 3.

¹²⁵ *Ibidem*, pp.157-162.

¹²⁶ Tesis: P./J. 136/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, octubre de 2005, p. 2062

¹²⁷ Tesis: P./J. 44/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, octubre 2011, p. 294

constitucional) misma que tiene que estar adecuada de acuerdo con su realidad propia pero siempre con apego a lo que establece la constitución general.

Al respecto, los órdenes de gobierno que la Constitución mexicana les atribuye facultades expresas son la Federación¹²⁸, el municipio¹²⁹ y la Ciudad de México¹³⁰, mientras que en el orden estatal prevalece la cláusula residual que señala que todo aquello que no está expresamente reservado al gobierno federal se entiende reservado a las entidades federativas.¹³¹ Además de esto, se agregaría también aquello que no esté reservado al municipio.

Por lo anterior, en el Estado federal prevalece el principio de supremacía constitucional, que consiste en que las leyes, reglamentos, decretos y demás ordenamientos expedidos por las autoridades locales no deben contravenir lo que dispone la Constitución federal¹³².

Hay que mencionar que las constituciones estatales tienen ciertas diferencias con lo que establece la Constitución mexicana, debido a que cuentan algunas adecuaciones en su marco regulatorio como es la conformación y función de los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial), sin embargo, a partir del año 2000 se han dado cambios en las constituciones locales. Por ejemplo, en materia electoral que disponen la elección directa para el cargo a regidores en los municipios en el estado de Nayarit.¹³³

¹²⁸ Artículo 73 de la Constitución mexicana.

¹²⁹ Artículo 115 de la Constitución mexicana

¹³⁰ Artículo 122 de la Constitución mexicana.

¹³¹ Artículo 124 de la Constitución mexicana.

¹³² El propio artículo 1o. reformado establece que en México todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Ordena categóricamente que las limitaciones y restricciones a su ejercicio sólo pueden establecerse en la Constitución. de acuerdo con el principio de supremacía constitucional. Principio que también es reconocido en el ámbito internacional, en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, que prevé la posibilidad de aducir como vicio en el consentimiento la existencia de una violación manifiesta que afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno. Tesis: 2a. LXXV/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, octubre 2012, p. 2038

¹³³ Véase el artículo 107 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

Así también, algunas entidades federativas han tenido procesos para crear nuevas constituciones como son los casos de Veracruz, Chiapas, Durango, Ciudad de México, en las que se incorporan capítulos especiales para los órganos constitucionales autónomos, gobiernos de coalición, gobierno digital, incorporación de nuevos derechos humanos como fue en el caso de la Constitución de la Ciudad de México.

Otros de los cambios sustanciales que se han logrado es el de incorporar la justicia constitucional en el constitucionalismo local. La justicia constitucional se refiere, siguiendo a Bustillos¹³⁴, “al análisis de la actividad jurisdiccional de los tribunales para resolver controversias de índole propiamente constitucional, a través de diversos mecanismos procesales establecidos en la carta fundamental, con la finalidad de restablecer el orden constitucional cuando éste ha sido violentado por un órgano de autoridad política”.

En este mismo orden de ideas, el reconocido jurista Héctor Fix Zamudio¹³⁵, dispone que la justicia constitucional –derecho procesal constitucional- se había desarrollado en el ámbito federal en la segunda mitad del siglo XIX con el establecimiento del juicio de amparo como el instrumento para tutelar los derechos de la persona. A finales del siglo XX, principalmente con la reforma de 1995 por medio de la cual se dio a la SCJN otros instrumentos como las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. En el caso de la SCJN se reafirmó su carácter de guardián de la Constitución, desempeñándose como un Tribunal Constitucional.

El profesor Fix-Zamudio indica que, a inicios del siglo XXI, la situación cambió en el sentido que la justicia constitucional se abrió paso al derecho estatal

¹³⁴ Bustillos, Julio, “La realidad de la justicia constitucional en el siglo XXI (a través de sus resoluciones definitivas)”, *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm 21, julio-diciembre 2009, p. 30.

¹³⁵ Fix-Zamudio, Héctor, El derecho procesal constitucional de las entidades federativas en el ordenamiento mexicano. Reflexiones comparativas. En *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 10, 2006, p. 131.

–justicia constitucional local o derecho procesal constitucional local-. El punto de partida se dio en Veracruz al reconocerse e insertarse en la constitución local los primeros instrumentos para tutelar las normas constitucionales de carácter local¹³⁶.

En el caso de Nuevo León, se estableció la justicia constitucional local en 2004 al disponer que al tribunal de justicia estatal es el encargado de conocer de los medios de control de constitucionalidad (controversias de inconstitucionalidad y acciones de inconstitucionalidad)¹³⁷.

Otro cambio importante en el constitucionalismo estatal mexicano fue la incorporación de la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado¹³⁸. En la Constitución neolonesa se configuró en el Título VII, artículo 105 correspondiente a la responsabilidad de los servidores públicos.

Por el momento no profundizaremos en la responsabilidad patrimonial del Estado ya que en el Capítulo Cuarto nos referiremos a esta figura ya que el procedimiento y mecanismo que se sigue es similar al que se plantea en este estudio sobre la viabilidad de instaurar un proceso judicial metropolitano.

De la misma manera, en materia de justicia constitucional local (derecho procesal constitucional) consideramos importante que el tribunal local sea competente para conocer las controversias suscitadas entre los municipios metropolitanos. Lo anterior, sería un avance en este rubro además que se daría certidumbre a los municipios metropolitanos en caso de afectación por otro municipio. Al igual que la responsabilidad patrimonial del Estado, lo anterior se abundará en el Capítulo Cuarto.

¹³⁶ *Ídem*

¹³⁷ En este sentido, hay que mencionar que la ley reglamentaria del artículo 95 de la Constitución de Nuevo León se publicó en julio de 2014, es decir, tuvo que pasar una década para regular el derecho procesal constitucional en la entidad.

¹³⁸ A nivel federal, se instauró la responsabilidad patrimonial del Estado en junio de 2002 en el Título Cuarto que se refiere también a las responsabilidades de los servidores públicos, juicio político y el Sistema Nacional Anticorrupción.

Lo anterior, se encuentra relacionado con lo que establece Barceló al referirse a que las constituciones locales deben tener contenidos concretos para configurar auténticas democracias, como lo son los mecanismos de protección constitucional (defensa constitucional local).¹³⁹

2.1.1 El Estado federal mexicano

En el punto anterior, se señaló el origen de carácter formal de lo que es el Estado federal, así como sus principales rasgos o características por las cuales podemos identificar un Estado federal. Ahora en este apartado, nos enfocaremos en las características del Estado federal mexicano; cuáles son sus particularidades más allá de las características que -como se asentó en el punto anterior son un mínimo- identifican a un Estado que adopta la forma federal.

Para iniciar, el Estado mexicano ha instaurado la forma federal en las tres constituciones que han estado vigentes en el país. La primera de ellas fue la de 1824¹⁴⁰, la segunda en 1857¹⁴¹ y la tercera es la de 1917 que actualmente permanece vigente.

¹³⁹ Barceló, Daniel, *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005, pp. 65-74.

Para realizar una evaluación integral de la eficacia de los instrumentos de defensa constitucional local, sería necesario hacer un estudio a nivel local para determinar los procesos que se han seguido ante el Tribunal estatal, el instrumento que más se ha presentado, cuántos han sido en favor de la parte demandada, los principales conceptos de violación, así como la argumentación elaborada por el tribunal.

¹⁴⁰ El artículo 4 correspondiente al Título II que se refiere a la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes y división del poder supremo establecía que “la nación mexicana adopta para su gobierno la forma republicana, representativa, popular y federal”. Por su parte, el artículo 5 señalaba las partes que integraban la Federación como eran los Estados y los territorios federales. Asimismo, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, es el antecedente principal de la forma federal del Estado mexicano. Como apunta Armenta, es el documento formal por medio del cual se inscribe en el Estado federal el sistema federal. Esta disposición se consagra en el artículo 5 del Acta Constitutiva de la Federación mexicana que a la letra dice: “la nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”. El autor critica a su vez a quienes consideran el Plan de Casa Mata como el principal antecedente en la constitución y adopción del federalismo mexicano de aquella época debido a que en el Plan no se instaura un

En este sentido, el artículo 40 de la Constitución de 1917 establece en su artículo 40 que “Es voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una república representativa, democrática, laica¹⁴², federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

El artículo 40 de la constitución mexicana no se modificó respecto a lo que el mismo numeral establecía en la Constitución de 1857. La única modificación que ha tenido dicho artículo fue en el 2012, que, como se puede apreciar, se le agregó que el Estado mexicano es laico. En comparación con la redacción del artículo 4 de la Constitución de 1854, las diferencias son más marcadas con relación a lo dispuesto en el artículo 40 de las constituciones mexicanas de 1857 y 1917. Una de esas diferencias es en el inicio ya que en la constitución de 1824 señala “la nación mexicana”, en tanto que en las constituciones de 1857 y 1917 se modificó a “Es voluntad del pueblo mexicano”.

Igualmente, la parte final del artículo 40 en ambas constituciones no se incluye en el numeral 4 de la constitución de 1824, en el cual se dispone lo relativo a la composición del Estado mexicano y la soberanía de los estados miembros que lo componen.

nuevo sistema de gobierno. Armenta, Leonel, *La forma federal de Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996.

¹⁴¹ La adopción del sistema federal se señala en el artículo 40 que a la letra decía: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

¹⁴² El 30 de noviembre de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se reformó dicho artículo constitucional en la que se agregó el adjetivo de “laica” como una característica del Estado mexicano. Al respecto, puede consultarse el artículo de Soberanes, J.L., “La reforma al artículo 40 constitucional de 2012”, *Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y Vida Universitaria. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo. Estado Constitucional*, Carbonell, Miguel.; Fix-Fierro, Héctor., González, L. y Valadés, Diego. (coords.), tomo IV, vol. 2, 2015, pp. 733-747.

Ahora, partiremos a realizar un análisis breve sobre la configuración del federalismo mexicano, para el cual hay que indicar en primer lugar que su origen es diferente al que se instauró en el modelo americano. Si bien es cierto que reúne características similares, la forma en cómo se configuró es diametralmente opuesta además de que no formó una confederación de Estados independientes durante o después de la Guerra de independencia iniciada en 1810. En México no prevalecía un Estado homogéneo sino más bien heterogéneo que se remonta desde la época de la Nueva España. La configuración territorial del poder estaba a cargo del Virrey como representante de la Corona española y se encontraba dividido por las provincias, intendencias y las diputaciones provinciales.

Sobre lo anterior, Fernández¹⁴³ menciona que “no puede olvidarse ni minusvalorarse la fuerte influencia de la estructura territorial implantada por España en América, a través de los municipios, cabildos, intendencias y diputaciones provinciales, en la implantación del sistema federal por algunos países tras la Independencia, Argentina y México muy particularmente. Quiere ello decir que la adopción del federalismo no responde a una mera mimesis del modelo norteamericano [...] pues existen diferencias notables entre algunos de ellos, nos presentan particularidades”.¹⁴⁴

En este orden de ideas, Valencia Carmona¹⁴⁵ señala que en los últimos años del régimen colonial español y en los albores de la independencia encontramos ciertos hechos que habían de influir notablemente para la instauración del sistema federal: a) el sistema de intendencias en el cual se percibe la influencia francesa, complementado con las llamadas provincias internas; las intendencias se establecen en la Nueva España a partir de 1786, correspondiendo a cada intendencia una demarcación territorial; b) la influencia de

¹⁴³ Fernández, Francisco, *op. cit.*, nota 117, p. 8.

¹⁴⁴ Para más información, véase a Carmagnani, Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, FHA, 1993.

¹⁴⁵ Valencia, Salvador, “En torno al federalismo mexicano”, en Hernández, Antonio y Valadés, Diego (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

los ayuntamientos, que cierran filas en contra de la invasión napoleónica, reclaman su autonomía y encabezan los primeros movimientos liberadores; c) la creación de las diputaciones provinciales¹⁴⁶, con base en las intendencias, por la Constitución de Cádiz de 1812 que hizo de cada provincia una entidad independiente con respecto a las demás. Se colocó a un jefe político como único funcionario ejecutivo y a la diputación como órgano encargado de legislar¹⁴⁷; d) la propia actividad política de las diputaciones provinciales, reinstaladas a principios de 1820 al ponerse nuevamente vigente el texto gaditano, lo que influyó en considerarlas como receptáculos de las inquietudes locales.

En este sentido, Rafael Estrada señala que la organización federal de los Estados Unidos traería consigo el establecimiento de precoces Repúblicas independientes y federales como Venezuela (1811), la de Centroamérica (1824), y la de México (1823.-1824) contra los expresos deseos de caudillos como José de San Martín, Simón Bolívar y Servando Teresa de Mier. Así también, menciona que Cádiz no deja de estar presente en el padre del federalismo mexicano, Miguel Ramos Arizpe, quien fue uno de los mayores promotores de la diputación provincial en el seno de la asamblea doceañista. Debido a esta cuestión, se precia que en la Constitución de Cádiz hubo un sesgo de federalismo, al instaurar las figuras de las diputaciones provinciales.

El profesor Valencia Carmona agrega que además de la influencia que tuvo consigo las instituciones constitucionales estadounidenses, también influyó el impacto que tuvieron las ideas liberales en el pensamiento europeo en lo que se refiere a la descentralización política y la democracia¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Lee Benson, Netiie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, traducción de Mario A. Zamudio Vega, México, El Colegio de México: UNAM/Museo de las Constituciones, 2012.

¹⁴⁷ Por otra parte, las diputaciones provinciales –aparentemente federalistas- parecen más bien tácticas de fórmula dilatoria o postreros internos por mantener la unidad de las Españas ante el hecho inevitable de que una Asamblea no pueda centralizar la administración y menos cuando los administrados se hallan a dos o tres mil leguas de distancia. Estrada, Rafael, *Monarquía y Nación entre Cádiz y Nueva España*, México, Porrúa, 2006.

¹⁴⁸ Al respecto, Rabasa apunta que las nociones e instituciones provenientes de la península ibérica, a través de la Constitución de Cádiz de 1812 –monarquía limitada, soberanía nacional y religión transigente; como las surgidas en los Estados Unidos de Norteamérica, por conducto de la

Por ello, se indica que son dos las corrientes que tuvieron injerencia en la implantación del sistema federal mexicano.¹⁴⁹ La primera es aquella que se inspiró en la forma de organización política en el modelo americano, es decir, que se adoptó dicha forma en el caso mexicano. Por su parte, la segunda corriente, coincide con lo establecido por Valencia Carmona en el sentido de que uno de sus antecedentes fue la organización que se instauró en la Constitución de Cádiz de 1812 con la creación de las diputaciones provinciales.

De la misma forma, tanto Valencia como Armenta coinciden en una tercera corriente que se base en la forma de organización política que impero en la época prehispánica, sin embargo, para Valencia, no se puede considerar esta tesis fundada por el motivo de que no existe evidencia alguna de que dicha forma de organización haya inspirado a los primeros constituyentes y por tratar de equiparar la organización indígena con la forma de Estado federal.

Al respecto, Armenta se decanta por la primera de estas corrientes, esto es, que se adoptó o que se copió la forma de organización política estadounidense. Si bien, los principales postulados de un Estado federal (sistema competencial, supremacía constitucional, etcétera) citados anteriormente de acuerdo a los rasgos que identifica el profesor Fernández Segado, también es cierto que en cuanto a la configuración político-territorial del naciente Estado mexicano, su principal influencia fue la organización definida en la Constitución de Cádiz de 1812. Ante esto, consideramos más bien que los principales rasgos que formaron al Estado federal mexicano fueron tanto la Constitución americana de 1787 (ya que no se puede negar la influencia que tuvo) como la Constitución gaditana de 1812.

Constitución de 1787 –federalismo, supremacía judicial y derechos del hombre (emanados también de la Revolución francesa) constituyeron los primeros destellos que, transformados en relámpagos, habrían de tener acomodo en la Constitución mexicana de 1857. Rabasa, Emilio, *El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857*. México, Porrúa, UNAM, 2006, pp. 6-7.

¹⁴⁹ Armenta, Leonel, *El federalismo*, México, Porrúa, 2010.

Al respecto, aquí podemos establecer ciertas diferencias entre el federalismo instaurado en los E.U.A y en México. En primer lugar, encontramos su naturaleza. En el modelo americano el federalismo fue antecedido por la confederación, en tanto que, como se ha mencionado, en el modelo mexicano tomó como base el régimen de intendencias y la creación de diputaciones provinciales. En un segundo plano, el federalismo estadounidense sirvió para unir lo que estaba desunido mientras que, en el mexicano, el objetivo fue no desunir lo unido, sino mantener ligado lo que estaba desunido.¹⁵⁰

Asimismo, Jorge Carpizo realiza un análisis sobre la evolución histórica del federalismo mexicano, sobre el cual ha habido tres interpretaciones. La primera que fue una imitación del modelo norteamericano debido a que en el periodo colonial prevalecía un gobierno central, que los pueblos no estaban acostumbrados a autogobernarse y que el sistema federal serviría para desunir lo que estaba unido.¹⁵¹

La segunda interpretación se refiere a que el sistema federal fue una necesidad para unir lo que estaba desunido. Cabe indicar que en los últimos años de la Colonia prevaleció un principio de descentralización política, lo que trajo como resultado la semilla del sistema federal mexicano.¹⁵² Sobre la tercera interpretación, consiste en que los pueblos del Anáhuac se organizaron de acuerdo con el régimen federal, que existió una confederación entre los estados de Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan, y que posteriormente se estructuraron como federaciones¹⁵³.

La segunda interpretación es a la que se adhiere el profesor Carpizo y lo justifica por los cambios que se dieron principalmente con el establecimiento de

¹⁵⁰ Reyes, Jesús, *El liberalismo mexicano. La integración de las ideas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

¹⁵¹ Carpizo, Jorge, "Sistema federal mexicano. Primera parte", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 3, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, pp. 81-127.

¹⁵² *Ibidem*, p. 82

¹⁵³ *Ídem*

las diputaciones provinciales establecidas en la Constitución de Cádiz de 1812.¹⁵⁴ De la misma manera, coincidimos con Carpizo en considerar esta segunda postura, tomando como base y fundamento los diversos trabajos y estudios que se han realizado como por ejemplo, el análisis de la figura de las diputaciones provinciales así como los realizados por Rafael Estrada Michel, entre otros.

Después de la guerra independentista que culminó en 1821, se promulgó la primera constitución del Estado mexicano en 1824¹⁵⁵ en la que se establecía que México era una república federal. En este sentido, se aprobaron dos constituciones mexicanas¹⁵⁶: la de 1857 y la actual del 5 de febrero de 1917¹⁵⁷.

La fórmula federal en México, durante los siglos XIX y XX solo se dio en lo formal, en el texto de la Constitución. En la práctica, por ejemplo, en lo que se refiere al siglo XIX, estuvo vigente de 1824 a 1836 (12 años) ya que, en ese siglo, debido a los ideales partidistas, dependía quien tuviera el control para definir la forma de Estado. Los liberales promulgaban el principio federal. Los centralistas el modelo de estado unitario o de un solo gobierno central.

Asimismo, en la última parte del siglo XIX, el sistema federal contemplado en la Constitución mexicana de 1857 se vio opacado por la figura presidencial de Porfirio Díaz quien estuvo en el poder por treinta años. Durante ese periodo, el sistema federal fue letra muerta. Díaz ostentaba el poder y tenía la última palabra en los asuntos federales y locales. Fue un régimen dictatorial que abarcó las

¹⁵⁴ De igual manera, puede revisarse a Estrada, Rafael, *Nación y Constitución de 1812. Un Estado de la cuestión entre derecho e historia constitucional*, México, Porrúa, 2008.

¹⁵⁵ La Constitución de Apatzingán de 1814 no entró en vigor por lo que no se le puede catalogar como la primera constitución en México.

¹⁵⁶ Los documentos de corte centralista que prevalecieron en México durante el siglo XIX fueron las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

¹⁵⁷ González Oropeza describe puntualmente los acontecimientos que antecedieron a la Constitución de 1824, en la que se adoptó el federalismo. A su vez, señala la importancia e incidencia que tuvo la primera constitución del estado Jalisco en el sistema federal mexicano. González, Manuel., *El federalismo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995. De la misma manera, Tecuanhuey, A., "En los orígenes del federalismo mexicano. Problemas historiográficos recientes", *Revista Complutense de Historia de América*, núm. 33, 2007, pp. 71-91.

últimas dos décadas del siglo XIX y la primera década del siglo XX. Terminó con el estallido de la Revolución Mexicana.

Por esta razón, el federalismo en el siglo XIX sólo era formal porque se contemplaba en las diversas Constituciones que rigieron en ese periodo (1824 y 1857) así como por los acontecimientos suscitados por el movimiento de Reforma, el Imperio de Maximiliano y la dictadura de Porfirio Díaz. Se establecía la forma federal de *jure*, pero en la realidad o *de facto* se vivía un gobierno de corte centralista.¹⁵⁸

En este sentido, la población estimada para mediados del siglo XIX (1821-1867) en México era de alrededor de ocho millones con quinientos mil habitantes. Los departamentos¹⁵⁹ que tenían más de 500,000 mil habitantes eran Guanajuato (870,000), Jalisco (800,000), México (1;000,000), y Oaxaca (poco más de 499,000 habitantes), Puebla (660,000) y Yucatán (680,000). En el caso de Nuevo León, se estimaba una población de 144,000 habitantes). La población total en México en ese periodo ascendía a poco más de 8;200,000 habitantes.

Respecto a las poblaciones que superaban los 300 mil habitantes, pero no rebasaban los 500 mil estaban Michoacán (491,000), San Luis Potosí (390,000), Veracruz (338,000) y Zacatecas (302,000). Los departamentos del norte eran los

¹⁵⁸ Sobre el federalismo mexicano del siglo XIX puede revisarse a Torres, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.

¹⁵⁹ En este periodo, México era un Estado centralista de acuerdo con la *Constitución de las Siete Leyes*. Al respecto, la Sexta Ley Constitucional establecía que la República se dividía en departamentos, estos en distritos y los distritos en partidos. El gobierno interior quedaría a cargo de los gobernadores. En los distritos, el gobernador nombraba un prefecto y en la cabecera de partido, el prefecto nombraba un subprefecto que a su vez tenía que ser aprobado por el gobernador. La Constitución centralista se promulgó en 1836 a 1847. Rabasa, Emilio, *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 27-49. Posteriormente, con el Acta Constitutiva de 1847 se retomó la forma federal del Estado al igual como se estableció en la Constitución mexicana de 1857.

que tenían en promedio, la menor población en comparación con los del centro y sur del país.¹⁶⁰

Como se puede apreciar, en esos departamentos (ahora entidades federativas), por el número de habitantes que tenían, se pueden considerar como metropolitanos o con población que se concentraba en las conurbaciones de los municipios actuales.

Durante el siglo XX, la dictadura de Porfirio Díaz provocó un descontento que desembocó en la lucha armada de la Revolución Mexicana en 1910 que terminara con la promulgación de la Constitución de 1917 que, como se ha indicado, preservó la literalidad del artículo 40 de su constitución antecedente de 1857.

En este siglo, las principales características del federalismo mexicano son la hegemonía de un partido político (Partido Nacional Revolucionario (finales de los años 20's), después cambio de nombre a Partido de la Revolución Mexicana en 1938 y a partir de 1946 hasta la actualidad lo conocemos como Partido Revolucionario Institucional) que estuvo poco más de setenta años en el poder.

El titular del Ejecutivo federal, el presidente, ejercía un poder a través del cual controlaba los asuntos internos de las entidades federativas y de los municipios e igualmente los poderes legislativo y judicial estaban subordinados a él. Contaba con el apoyo de ambas cámaras (diputados y el Senado) en el Congreso de la Unión, por lo que cualquier iniciativa o proyecto de ley que este enviaba, se aprobaba, se puede decir, de forma automática. El partido político en el poder contaba con la mayoría calificada en ambas cámaras. El presidente, a su

¹⁶⁰ Para más información, puede consultarse a Romero, María Eugenia y Jáuregui, Luis, "México 1821-1867. Población y crecimiento", *Iberoamericana. América Latina, España-Portugal*, núm. 12, 2003, pp. 25-52.

vez, era el jefe máximo del partido por lo que cualquier decisión que se tomaba al interior del partido, debía tener su aval¹⁶¹.

Asimismo, el presidente ostentaba una serie de facultades que estaban fuera del marco establecido en la constitución mexicana. Estas facultades son las que denominó Carpizo como facultades *metaconstitucionales*¹⁶². Estas facultades consistían en la designación de su sucesor (el denominado dedazo presidencial), el nombramiento de los gobernadores, los senadores, mayoría de los diputados, presidentes municipales y controlaba a los sectores campesino, obrero y cualquier otro tipo de organización¹⁶³.

En gran parte por el papel de los partidos opositores, el sistema político se fue abriendo lo que dio lugar a los partidos políticos de oposición empezaran a ganar elecciones a nivel municipal, los ayuntamientos contaran con regidores de oposición por el principio de representación proporcional. Lo mismo pasó en los Congresos locales y a finales del siglo XX en el Poder legislativo federal. Esta situación dio lugar a que se fuera gestando la pluralidad política¹⁶⁴ y se abriera el paso para el proceso de la transición democrática en México¹⁶⁵ que para Lujambio se concreta el inicio de la transición democrática en 1988¹⁶⁶.

¹⁶¹ En México, a diferencia de otros países latinoamericanos, no ocurrieron golpes de Estado militares ni tampoco periodos dictatoriales. Esto se debió a que el partido en el poder agrupó dentro de sus filas a las centrales obreras y campesinas principalmente. La característica del sistema político mexicano en el siglo XX, podemos establecer, se basó en el fuerte poder que ejercía y que influía en todos los aspectos de la vida política, económica y social de México del titular del Ejecutivo federal, el presidente.

¹⁶² Las *cursivas* son propias.

¹⁶³ Véase a Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Editorial Siglo XXI, 2004, pp. 190-199. En esta obra, el profesor Carpizo estudia y analiza las principales características del presidencialismo en México durante gran parte del siglo XX,

¹⁶⁴ Una reforma que permitió la pluralidad política fue la de 1977 conocida también como “cláusula de gobernabilidad”. En este sentido, puede verse la jurisprudencia Tesis P./J. 73/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIII, p. 625.

¹⁶⁵ Véase a Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democracia mexicana*, México, Océano, 2000. En el quinto capítulo, Lujambio hace referencia a la pluralidad política en el ámbito municipal considerando al municipio como el laboratorio más importante para que se diera de manera gradual la transición política. En este sentido, para Lujambio, la reforma de 1977 trajo cambios sustantivos, pero no supuso, una modificación significativa inmediata. Los cambios se fueron dando gradualmente, pero se puede considerar a esta reforma como el inicio del cambio.

¹⁶⁶ Se distinguen dos momentos o etapas, de acuerdo con Lujambio. La primera de 1988 a 1994 en el que los partidos políticos opositores al partido político en el gobierno obtuvieron más de 80

El sistema político-electoral poco a poco se fue liberando en gran parte por la presión ejercida por los partidos políticos de oposición y también por los movimientos sociales ciudadanos. Sin embargo, durante la época dominante del partido hegemónico, el federalismo fue acotado y lo que se vivió fue un fuerte poder de parte del centro (Federación) que ya sea políticamente o por medio de reformas constitucionales, se dispusieron facultades al orden de gobierno federal lo cual dio como resultado que los gobiernos locales tuvieron solo un mínimo margen en el ejercicio de sus atribuciones y competencias reconocidas en el texto constitucional.

Con la alternancia política en el año 2000, en la cual por primera vez un partido de oposición como fue el Partido Acción Nacional (PAN), ganó las elecciones presidenciales el 2 de julio de ese año. Lo anterior trajo como consecuencia que el PRI, no solo perdía la presidencia de la república mexicana, sino que también perdió la figura, el eje y el motor del sistema político a lo largo del siglo XX como era el presidente, titular del poder ejecutivo federal. Como apunta Torres, el federalismo mexicano del siglo XXI se renueva a través de la reactivación de los poderes legislativo y judicial, ya que estos gozaron de importantes reformas y fortalecimiento en la última década del siglo XX¹⁶⁷.

Una vez que se ha señalado las características que prevalecieron en el Estado federal mexicano en los siglos XIX y XX, que marcaron los primeros dos siglos en la etapa independiente de México pasaremos ahora a mencionar las características del municipio mexicano. En este sentido, la SCJN a través de una tesis jurisprudencial estableció que el Estado federal mexicano se compone por la

municipios michoacanos y oaxaqueños, en el caso del Partido de la Revolución Democrática (PRD), en cambio, el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo una serie de triunfos en las elecciones municipales de 1992. Otro hecho a considerar para el sistema político de ese entonces es que por primera vez el presidente no contaba con la mayoría calificada en la Cámara de diputados, con lo cual no le quedaba más que reconocer los triunfos municipales del PAN. La segunda etapa transicional inició en 1994 con una democracia pluralista con una serie de triunfos electorales del PAN y del PRD.

¹⁶⁷ Para más detalle, véase a Torres, Pedro, *op. cit.* nota 158, pp. 56-60.

Federación, las entidades federativas¹⁶⁸ y dentro de las entidades federativas como entidades para el régimen interior de las mismas, el municipio además del Distrito Federal¹⁶⁹ y el constitucional¹⁷⁰. En la constitución se establecen las competencias de cada uno de los órdenes de gobierno. Las competencias estatales son las denominadas “competencias residuales” que consisten en que todas aquellas competencias que no estén expresamente otorgadas a la Federación serán competencia de las entidades federativas. Lo que si establece el texto constitucional son las obligaciones y prohibiciones de los estados en los artículos 116 y 117.

Además del orden federal, la constitución mexicana también establece expresamente las competencias y facultades que tiene los municipios en el artículo 115.

Hasta aquí hemos señalado brevemente lo relativo al Estado federal mexicano. En el siguiente apartado se comentará y profundizará en lo correspondiente al municipio mexicano. Esto es necesario porque una zona metropolitana se compone de dos o más municipios y es por esto la pertinencia de ahondar en sus características y funciones en el Estado mexicano. Como un apéndice o anexo de lo que se abordó en las páginas anteriores respecto al sistema federal, a continuación, se comparte una tabla comparativa entre las características principales de un Estado federal y un Estado con forma unitaria.

¹⁶⁸ Tesis P./J. 136/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXII, octubre 2005, p. 2062.

¹⁶⁹ Con la reforma política al artículo 122 constitucional, el Distrito Federal se transforma en la Ciudad de México además que se le otorgarán competencias que lo convertirán en el estado número 32.

¹⁷⁰ La reforma constitucional al artículo 115 de la constitución mexicana otorgó el carácter de orden de gobierno al municipio al reformar la parte del texto que establece que el municipio será gobernado por un ayuntamiento. Anteriormente, se estipulaba que el municipio sería administrado por un ayuntamiento. Con la reforma se le dotaba también al municipio de personalidad jurídica.

Diferencias entre las formas de Estado	
Estado federal	Estado unitario
<ul style="list-style-type: none"> • Existen dos o más ámbitos de instituciones • Tienen un presidente, parlamento y tribunales superiores • Tienen dos ámbitos subnacionales (estados y municipios) • Es más complejo que el Estado unitario porque requiere reglas de coordinación para evitar conflictos entre gobierno • No se puede hablar de un prototipo de Estado federal (división territorial, instancia legislativa, grado de descentralización política y administrativa, la autonomía es relativa a la unidad nacional [Guerra Civil EE.UU] constituciones estatales quedan subordinadas a la constitución federal) • Tampoco en la unión de estados independientes es lo que define al Estado federal. Austria, Australia, México se constituyeron sobre la base de estados unitarios • Existencia de un Senado tampoco es una característica del Estado federal • Definición del Estado federal, Thoman Antón: “sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas” • Eliseo Aja: “solamente el conjunto de aquellos elementos económicos, políticos, culturales e históricos nos permiten calificar a un Estado como federal, sin embargo, puede utilizarse en todos los casos en que se pretende 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene un único ámbito de instituciones políticas • La toma de decisiones se realiza en una sola estructura de poder, generalmente compuesta por un Poder Ejecutivo, legislativo y judicial • Todos los ciudadanos están vinculados con las mismas leyes, decisiones de gobierno y sentencias judiciales • Tienen constitución, instituciones y reconoce los derechos de los ciudadanos • Parlamento y gobierno aprueban respectivamente las leyes y las demás normas que regulan la sociedad • Forma más tradicional y sencilla de organización de poder político • La igualdad de los ciudadanos es su principal legitimidad • Matices y variantes: grado de descentralización; elección de autoridades; facultades y reformas en la forma de obtención y manejo del presupuesto • Los gobiernos locales se consideran una extensión del gobierno central • Dos ejemplos heterogéneos: Francia y Reino Unido

<p>descentralizar el poder y aproximar la autoridad política y económica a los ciudadanos”</p>	
--	--

Fuente: Elaboración propia con información de Ernesto Soto¹⁷¹

2.1.2 El municipio en México

El municipio ha tenido ciertas transformaciones sobre todo en las últimas dos décadas del siglo XX. Entre estos cambios encontramos que el municipio mexicano es considerado como un orden de gobierno, se le atribuyó personalidad jurídica y se ampliaron las competencias contenidas en el artículo 115 constitucional. El proceso político-constitucional que ha tenido el municipalismo ha sido complicado desde el inicio del constitucionalismo mexicano hasta nuestros días. De la misma manera, para nuestro tema, el municipio cobra importancia porque es a partir de este, por diversos factores como el crecimiento demográfico por medio del cual se inicia el proceso de la metropolización.

Pero antes de abordar lo correspondiente al fenómeno metropolitano, primeramente, tenemos que conocer cómo ha sido su desarrollo dentro del constitucionalismo mexicano y cuáles han sido las reformas que ha tenido el artículo 115 de la Constitución mexicana que es donde se reconoce al municipio como orden de gobierno en el federalismo mexicano.

Al respecto, en la Constitución de 1824 no encontramos un artículo en particular que haga referencia al municipio, sin embargo, en el apartado referente a las obligaciones de los Estados se establece como una obligación de éstos la de organizar su gobierno y administración interior, pero sin contravenir a lo dispuesto

¹⁷¹ Soto, Ernesto, “Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir”, *Política y Cultura*, núm. 25, México, 2006.

en la Constitución (artículo 161). Como se observa, el municipio como tal, no es reconocido en la primera constitución mexicana.

En la Constitución de 1836, cuando México cambio su forma de gobierno de federal a un gobierno central o unitario, los estados pasaron a ser departamentos. El régimen interior de los departamentos se dividía en distritos y éstos a su vez en partidos. En cada distrito había un prefecto y en el caso de los partidos un subprefecto. También se contemplaban los ayuntamientos en algunos casos y los jueces de paz.¹⁷²

Instaurado nuevamente el régimen federal en la Constitución de 1857, la configuración del territorio y su organización modifican la implantada en 1836. En este sentido, no se hace alusión expresa del municipio en el Título V referente a los estados de la federación. Solamente se menciona al municipio en la parte correspondiente a la obligación de los mexicanos siendo una de ellas la de contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estados y municipio en que resida.

Durante la etapa del porfiriato, el municipio estuvo subordinado a los jefes políticos, que eran una autoridad intermedia entre éste y los gobernadores de los estados. En ese transcurso del tiempo, no solo el municipio se vio suprimido, sino también el sistema federal mexicano. La voluntad de Porfirio Díaz era la que se seguía y él tomaba las decisiones en cualquier ámbito ya sea este federal o estatal. En ese periodo, se tenía un gobierno federal *de iure*, pero *de facto* una dictadura.

Con el movimiento de la Revolución mexicana en 1910, se derroca el gobierno de Porfirio Díaz. Fueron varios años de lucha armada y no fue sino hasta

¹⁷² Los casos a que se refiere el numeral 22 de la parte sexta de la constitución que comprendía el título de la división del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos, son en las capitales de los departamentos, en los lugares en los que había al año de 1808, en los puertos cuya población llega a cuatro mil al más, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los casos donde no hubiere esa población, se designaban jueces de paz.

1917 en la que se promulga una nueva constitución cuyo antecedente inmediato tenemos que considerar la anterior de 1857.

La Constitución de 1917 es la que actualmente rige al Estado mexicano misma que se ha reformado en varias ocasiones. De estas reformas podemos citar que el artículo 115 que comprende lo relativo al régimen municipal, ha tenido un total de quince. Al respecto, a continuación, se indicarán los aspectos principales de esas reformas. La Constitución de 1917 fue promulgada y publicada el 5 de febrero. El texto original del artículo 115 era el siguiente:

Artículo 115: Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia¹⁷³ entre éste y el gobierno del Estado.¹⁷⁴

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos del Estado en la porción y término que señala la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los Poderes del Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

¹⁷³ La prohibición de la autoridad intermedia 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. Los supuestos en que puede darse la figura de la autoridad intermedia son a) se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos fuera del gobierno estatal y municipal; b) Cuando dicha autoridad, 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, que impide o interrumpa la comunicación directa entre estos órdenes de gobierno. Tesis: P/J. 10/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XI, febrero de 2000, p. 509.

¹⁷⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Autoridades intermedias prohibidas por el artículo 115 constitucional*. México, Serie Debates, núm. 19. México, 2000.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durarán en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los Gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Solo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento o nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al de la elección.

El artículo 115 original, contenía disposiciones tanto municipales como estatales, incluso las de carácter estatal se extendían en los artículos 116 al 122 que consistían en obligaciones y prohibiciones de los Estados o del gobernador.

La primera reforma al artículo 115 constituciones tuvo lugar 11 años después de esa fecha. El 20 de agosto de 1928. Esta reforma modificó la parte correspondiente al número de representantes en las Legislaturas de los Estados. Fue una reforma encauzada hacia los Congresos locales y no modificó en forma alguna al régimen municipal.

La segunda reforma fue la de 1933 que estableció el principio de no reelección para los presidentes municipales, regidores y síndicos electos popularmente por elección directa para el periodo inmediato. Los que tuvieran el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios siempre y cuando no hubieran estado en ejercicio en alguna de las funciones como integrantes del Ayuntamiento. También se estableció que los que tuvieran el carácter de propietarios no podrán designados como suplentes en el periodo inmediato. En lo que respecta a los gobernadores, también se estableció la no reelección ya sea que hayan sido electos por la vía ordinaria o extraordinaria. Esto mismo aplicaba para los substitutos constitucional y gobernador interino,

provisional o el ciudadano que haya sido designado para cumplir las faltas temporales del gobernador.

En la reforma de 1943, se modificó el periodo del cargo de gobernador al pasar de cuatro a seis años. El ámbito municipal quedó sin modificación alguna respecto a la reforma de 1933.

En 1947 se reformó por cuarta vez el artículo 115 constitucional. Esta reforma consistió en una adición a la fracción I en la cual se otorgó y reconoció a las mujeres el derecho de votar y ser votadas en las elecciones municipales.

La reforma de 1953 consistió en que se reconoció la ciudadanía a las mujeres mexicanas con lo cual se reconocieron sus derechos políticos entre ellos el derecho a votar y ser votadas en cualquier elección no solamente en las elecciones municipales. Esto trajo como consecuencia que se reformara el artículo 115 constitucional al eliminar la adición hecha a la fracción I del artículo 115 constitucional en 1947.

Trece años después, en 1976 se reforma nuevamente el régimen municipal al adicionarse las fracciones IV¹⁷⁵ y V¹⁷⁶. En este contexto, con la reforma aparece el primer indicio al reconocer la transformación paulatina que había tenido la población mexicana al pasar poco a poco de rural a urbana. En estas fracciones, el objetivo es dotar a los municipios de las facultades reglamentarias y de planeación en el ámbito urbano. En la sección referente a la delimitación de las

¹⁷⁵ La fracción IV quedó de la siguiente manera: “Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.”

¹⁷⁶ Artículo 115 fracción V “Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, 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 apago a la Ley Federal de la materia.”

zonas metropolitanas se explicará con más detalle el cambio paulatino de rural a urbana de la población nacional en México.

En 1977, la reforma constitucional al capítulo del municipio¹⁷⁷ consistió en la introducción del sistema de diputados de minoría en la elección de legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios, con la salvedad de que el principio de proporcionalidad solo aplicaría para los municipios que tuvieran trescientos mil o más habitantes.

Con ello se inicia el proceso de la pluralidad política mismo que se señaló cuando se hizo referencia al tema del federalismo mexicano. No se puede pasar por alto que es en las instancias locales (entidades federativas y/o municipios) donde comienza o se dan los cambios trascendentales en la vida política y democrática que posteriormente se elevarán a rango constitucional en la instancia federal. Las instancias locales son así laboratorios en los que se pueden experimentar cambios o innovaciones y que, de tener éxito, se considerarían como experiencias exitosas que pueden implementarse en el orden federal.

La siguiente reforma se dio en 1983.¹⁷⁸ Por la trascendencia que tuvo, se señalaran los aspectos principales en un apartado especial junto con la reforma de 1999 y la de 1976.

En la reforma de 1987¹⁷⁹ se introdujo el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Con ello, el principio de representación proporcional se introdujo de manera general en las elecciones municipales y ya no solo a los que tenían trescientos mil habitantes o más como se dispuso en la reforma de 1977. Otro aspecto que dispuso esta reforma fue que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores

¹⁷⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977

¹⁷⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983

¹⁷⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987

se expedirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo establecido en el artículo 123 de la constitución y sus disposiciones reglamentarias.

La onceava reforma al artículo 115 constitucional se dio en el 2001¹⁸⁰ que consistió en la adición del último párrafo del artículo al señalar que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley. En ese mismo decreto, se reformó el artículo segundo de la constitución mexicana que entre varios de los aspectos se estableció el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación por lo que la reforma al artículo 115 constitucional contribuye a garantizar ese derecho.

En el 2008,¹⁸¹ se modificó la fracción VII. Antes de esta reforma, se disponía que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos del reglamento correspondiente. Con la reforma, se cambió lo de reglamento por la Ley de Seguridad Pública del Estado¹⁸².

En el 2009¹⁸³ se adicionó un párrafo a la fracción III relativo a la aprobación de la ley de ingresos de los municipios por parte de las legislaturas de los Estados, así como también estas revisarán y fiscalizarán las cuentas públicas de aquellos. En el caso del presupuesto de egresos estos serán aprobados por los ayuntamientos.

La penúltima reforma se publicó en el 2014¹⁸⁴. El motivo de esta reforma tuvo que ver con la reforma política que emanó del documento del “Pacto por

¹⁸⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001

¹⁸¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008

¹⁸² Todo esto derivado de la publicación de la Ley General de Seguridad Pública que vino a ser una competencia concurrente en la que participarían la Federación, los estados y los municipios.

¹⁸³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009

¹⁸⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014

México¹⁸⁵ en la que se estableció la reelección para los miembros del ayuntamiento (presidente municipal, regidores y síndicos) por un periodo adicional con la salvedad de que la reelección solo operará en los casos en que el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años.

Asimismo, la postulación para que los miembros del ayuntamiento busquen la reelección solo podrá realizarla el partido político al que pertenece el integrante del ayuntamiento o bien, por cualquiera de los partidos políticos integrantes de la coalición que lo hubiera postulado. La salvedad a lo anterior es los casos de que uno de los miembros del ayuntamiento haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

La última reforma aprobada hasta el momento al artículo 115 se publicó en el 2016. A la letra se agregó lo siguiente:¹⁸⁶

“Las leyes federales no limitarán 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. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público”

Con ello, los municipios tienen libertad para establecer las contribuciones correspondientes a los incisos, así como la prohibición a otorgar exenciones salvo los bienes de dominio público de alguno de los tres órdenes de gobierno con la excepción de que dichos bienes lo utilicen empresas paraestatales o el sector privado.

¹⁸⁵ El documento del Paco por México puede revisarse en <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf> La propuesta era revisar y analizar la reelección de legisladores pero ello derivó también en que se aprobara la reelección de los miembros que integran los ayuntamientos.

¹⁸⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016. Recientemente se publicó una reforma el 6 de junio de 2019 en referencia al principio de paridad de género para conformar el número de regidurías y sindicaturas para integrar cada Ayuntamiento.

Las reformas mencionadas hasta el momento tuvieron que ver con la pluralidad política, el reconocimiento a la mujer para ejercer su derecho a voto y ser votadas, lo correspondiente a la hacienda pública de los municipios, sus contribuciones, reelección de los integrantes de los ayuntamientos, facultad reglamentaria y planeación en materia urbana. Sin embargo, como se ha señalado, las reformas de 1983 y 1999 tuvieron un impacto en el régimen constitucional municipal.

Cabe mencionar, como se verá más adelante, que el impacto del fenómeno metropolitano tuvo lugar en la mitad del siglo XX, específicamente a partir de los años cuarenta no se ha subido a la agenda constitucional, es decir, a través de una reforma al 115 constitucional y al 116 constitucional, específicamente para incorporar que las constituciones de los estados y sus legislaturas deberán regular un procedimiento judicial para la resolución de los conflictos que se susciten entre los municipios metropolitanos cuando alguno de estos genere un daño patrimonial.

Igualmente, incluir en el 115 constitucional, que los municipios considerados metropolitanos son los facultados para invocar el procedimiento judicial del numeral 116 de nuestra Carta Magna.

Lo anterior, por la dinámica de crecimiento poblacional, territorial y de interacción con los demás municipios que integran la metrópoli, se pueden ocasionar algún daño patrimonial, que en la actualidad no se tiene un mecanismo de control ante el cual pueda(n) acudir el(los) municipio(s) afectado(s) a reclamar la reparación del daño o en su caso una indemnización al municipio afectante.

La competencia para conocer conflictos metropolitanos sería el Estado a través del poder judicial. En el caso de Nuevo León, el Tribunal Superior de Justicia. Por su parte, los sujetos legitimados serían los municipios que integran la ZMM.

Sirve como fundamento de lo señalado por el cual consideramos que el Tribunal estatal es la institución que debe conocer de los conflictos metropolitanos, la jurisprudencia emitida por la SCJN que dispone “la pertenencia de los Municipios a un Estado autónomo sujeta a los primeros a someter sus diferencias con otros Municipios, en principio, a la decisión de las autoridades de gobierno locales, por estar comprendidos todos dentro de un mismo orden normativo”.¹⁸⁷ En el siguiente apartado se analizarán esas modificaciones y su impacto en el federalismo mexicano.

2.1.3 Las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 y 1999

El ámbito municipal ha sufrido una serie de cambios como se pudo observar en el punto anterior. Sin embargo, las reformas de mayor impacto fueron las de 1983 y 1999. Ambas reformas fueron de gran calado. El proceso de descentralización de descentralización política, administrativa y económica que inició el entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado dio paso a esta primera gran reforma. Fue así como el día 3 de febrero se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se reformaba e impactaba el régimen municipal.

Los aspectos trascendentales de la reforma incluyeron la declaratoria de desaparición y suspensión de los ayuntamientos, así como la revocación del mandato de alguno de los miembros que integran el ayuntamiento, procediendo siempre y cuando se cometieran alguna de las causas graves que la ley de la materia previniera, no sin antes los miembros tuvieran oportunidad de rendir las pruebas y alegatos que consideren pertinentes.

¹⁸⁷ En este contexto, la pertenencia de los Municipios a un Estado autónomo sujeta a los primeros a someter sus diferencias con otros Municipios, en principio, a la decisión de las autoridades de gobierno locales, por estar comprendidos todos dentro de un mismo orden normativo. Tesis: P./J. 96/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo X, Septiembre de 1999, p. 705..

Se concedió el derecho de audiencia a los integrantes de los ayuntamientos para que la declaratoria de suspensión o desaparición de los municipios no se diera de manera arbitraria como ocurría antes de esta disposición. Misma situación en el caso de la revocación del mandato. Para decretar lo anterior, se dispuso que debía de ser aprobadas por mayoría calificada, es decir, por las dos terceras partes de los miembros de la legislatura estatal que corresponda al ayuntamiento.

Los servicios públicos¹⁸⁸ a cargo del municipio es otro de los aportes de la reforma. Al respecto, se dispuso que la prestación de los servicios públicos¹⁸⁹ también podría darse con el concurso de los estados cuando así se estimara necesario y estuviera determinado por la ley. Los servicios públicos que a partir de esa reforma son competencia municipal son a) agua potable y el alcantarillado, b) alumbrado público, c) limpia, d) mercados y centrales de abastos, e) panteones, f) rastro, g) calles, parques y jardines, h) seguridad pública y tránsito e, i) las demás que las legislaturas locales determinaran según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera. En esta misma materia, se facultó a los municipios de un mismo Estado para que puedan asociarse y coordinarse para prestar eficazmente los servicios públicos que correspondan.

¹⁸⁸ El servicio público es definido por Fernández Ruiz como “toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, de manera uniforme, regular y continua, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, en beneficio indiscriminado de toda persona”. Asimismo, critica que se hayan considerado como servicios públicos la seguridad pública y tránsito, así como el alcantarillado, calles, parques y jardines porque los primeros son más bien funciones públicas mientras que los segundos se consideran obra pública. Para mayor detalle, véase a Fernández, Jorge, “Ámbito municipal”, en Gámiz, M. (coord.). *Las entidades federativas y el derecho constitucional*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 45-73. También puede consultarse la Tesis: XV.4o.8 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXII, julio de 2005, p. 1538.

Se incluyó en el aspecto hacendario el impuesto a la propiedad inmobiliaria (inciso a) fracción IV). La fracción IV que se incluyó en 1976 pasó a ser la fracción V y sufrió una serie de cambios. Anteriormente señalaba que “los Estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.”

Con la reforma de 1983, se eliminó a los Estados y se facultó a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal de acuerdo con los términos que dispongan las leyes federales y estatales. También se reguló lo correspondiente a los centros urbanos; uso de suelo; regulación de tenencia de tierra urbana; licencias y permisos de construcción, así como participar, crear y administrar zonas de reserva ecológica.

La que hasta ese momento era la fracción V relacionada a la planeación y regulación de los centros urbanos municipales situados en territorios de dos o más entidades federativas pasó a ser la fracción VI.

En el ámbito laboral, las relaciones entre los Estados y sus trabajadores se regirían por las leyes correspondientes que expidieran las legislaturas locales de acuerdo con lo establecido en el artículo 123 constitucional. Respecto a los municipios, se observará lo anterior en relación con sus trabajadores (fracción IX). De acuerdo con la reforma de 1987, como se mencionó en líneas anteriores, se dejó solamente lo relativo a las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores. Las fracciones VII, VIII y X se referían a los gobernadores de los Estados, legislaturas locales y prestación de servicios públicos cuando así se hubiera convenido con los municipios.

La siguiente reforma que podemos considerar complementó la reforma de 1983 fue la publica el 23 de diciembre de 1999, que hasta ese momento era la

décima modificación al régimen municipal. Tuvieron que pasar dieciséis años después y en el inter la reforma de 1987. Dos periodos presidenciales (Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari) y la recta final de un tercero (Ernesto Zedillo 1994-200) para que se diera la reforma.

La principal modificación fue considerar al municipio como un orden de gobierno. A partir de ese momento, el sistema federal mexicano pasó de ser dual a tripartita. En este contexto, en la fracción I se sustituyó la palabra “administrado” por “gobernado” para quedar como sigue: “Artículo 115...fracción I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa [...]”. Ante esto queda preguntarnos ¿Cuál es la diferencia entre administrar y gobernar?

El Diccionario de la Real Academia Española define el concepto de administrar como “ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes.” Otra acepción es la de “suministrar, proporcionar o distribuir algo.”. Por su parte, define gobernar como “mandar con autoridad o regir algo”; “dirigir un país o una colectividad política”. En este sentido, Torres¹⁹⁰ hace la distinción de estos dos términos al considerar que el elemento diferenciador entre la capacidad administrativa y la capacidad de gobierno es “la posibilidad de que los municipios acudan directa y efectivamente ante los órganos máximos de impartición de justicia, ya que si no tienen esa posibilidad de acudir en defensa de sus competencias o potestades, su status se limita a una actuación meramente administrativa, puesto que sus competencias no son efectivas en caso de que se vulneren”.

Con el carácter de gobierno, los municipios ahora tienen la facultad para acudir ante los órganos del Poder judicial en aquellos casos en que algún otro orden de gobierno –federal o estatal- invada su esfera competencial. No es más un ente encargado del suministro y administración de una serie de servicios públicos o potestades, sino que a partir de esta reforma se pone a la par del

¹⁹⁰ Torres, Pedro, *op. cit.* nota 158, p. 92.

gobierno federal y estatal. Al referirnos al gobierno en lo federal y lo estatal, lo hacemos en un sentido amplio, es decir, no solamente al Poder Ejecutivo sino también a los demás órganos y poderes del Estado.

Por lo anterior, el municipio es la base político-administrativa de las entidades federativas en México. La naturaleza jurídica y política de este orden de gobierno es la constitución mexicana. En este sentido, el artículo 115 constitucional dispone que el municipio es la base de la división territorial, así como de la organización política y administrativa de los estados. En la primera fracción del artículo mencionado, se establece que el 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.

De lo anterior, tenemos dos características del municipio mexicano. La primera es que los estados o entidades federativas se dividirán en los municipios que la legislación local determine, por esta razón, el municipio es la base territorial del orden estatal. La segunda característica es su conformación a través de un ayuntamiento compuesto por el alcalde o presidente municipal, regidores y síndicos. La fracción primera, párrafo primero fue reformada en 1999 para cambiar la palabra “administrar” por “gobernar” con lo cual se elevó el rango constitucional del municipio de un ente meramente administrativo a un nuevo orden local con lo cual se le dotó de personalidad jurídica y podrán manejar su propio patrimonio de acuerdo con lo que establezca la ley.

Las competencias que les concede la constitución a los municipios, se han comentado en el punto anterior, pero es pertinente especificar que además de los servicios públicos mencionados en la fracción tercera del artículo 115 constitucional (agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, tratamiento, traslado y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques, jardines y su equipamiento; seguridad pública en los términos del

artículo 21 constitucional, policía preventiva y tránsito, así como las demás atribuciones o funciones que determinen las legislaturas locales) la constitución faculta a los municipios para coordinarse y asociarse para prestar de forma adecuada y eficiente los servicios públicos. De forma textual, la constitución indica lo 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;

Este párrafo se añadió en la reforma de 1999 en el cual autoriza la coordinación y asociación entre municipios para la prestación de servicios públicos en tres casos. El primero es entre los municipios de un mismo estado; el segundo entre municipios de dos o más estados para lo cual se requiere de la aprobación de las legislaturas de cada uno de los estados que representan los municipios y por último, entre un municipio con el estado.

Esta reforma, aunque no lo establezca expresamente, está dirigida a los municipios conurbados o metropolitanos por la razón siguiente. Para la asociación o coordinación para la prestación de servicios públicos entre los municipios, estos deben estar contiguos uno del otro. No tendría caso para efectos funcionales, que se coordinen municipios que están distanciados para la prestación de alguno de los servicios públicos señalados en el artículo 115 constitucional. Misma situación sucede en el caso de la coordinación entre municipios de dos o más Estados. Ejemplo de ello, los que conforman la comarca lagunera (Torreón, Coahuila, Lerdo y Gómez Palacio en Durango).

Esta ha sido la última reforma que tenga relación alguna con el fenómeno metropolitano en el país. En la constitución mexicana no se hace referencia expresamente al término “zona metropolitana” o “área metropolitana” (aunque son conceptos distintos, ambos tienen relación; más adelante se hará la distinción entre cada uno de estos términos).

Lo anterior no significa que reconocer constitucionalmente el fenómeno metropolitano constituya una autoridad intermedia entre el municipio y la entidad federativa a la que pertenece. Las autoridades intermedias, como se indicó cuando nos referimos al municipio mexicano, están prohibidas en México. Hay un estudio a este respecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que abunda en el tema.¹⁹¹ En este sentido, la SCJN¹⁹², ha señalado los supuestos en que puede darse la figura de “autoridad intermedia”.

Lo que se quiere indicar es que el fenómeno metropolitano está presente empíricamente, es decir, es algo que percibimos y que tiene su propia dinámica. Incluir expresamente la palabra “zona metropolitana” no solucionaría *per se* la problemática metropolitana, pero si consideramos que sería un avance jurídico-constitucional para acercar el fenómeno metropolitano al orden jurídico mexicano. Más si consideramos que los municipios mexicanos son parte fundamental en la formación de una metrópoli o como algunos autores los denominan, instituciones político-administrativas.

Retomando el tema del municipio mexicano, hay que señalar que la dinámica que se da entre la Federación y las entidades federativas es similar entre

¹⁹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 174.

¹⁹² 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. Véase la tesis jurisprudencial P./J. 10/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XI, febrero de 2000, p. 509. También puede verse la tesis jurisprudencial Tesis: P./J. 11/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XI, febrero de 2000, p. 510.

éstas últimas con sus municipios, aunque estos últimos tienen algunos candados en el sentido de que para ciertas atribuciones requieren de la aprobación de la legislatura del estado al que pertenecen. Un ejemplo de ello es en lo relativo a la hacienda pública municipal y el Fondo Metropolitano¹⁹³.

Una diferencia sustancial es que, en el procedimiento de reforma de la constitución mexicana, se requiere de la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales, en cambio, para las reformas de las constituciones locales no se requiere de la aprobación de los ayuntamientos sino solamente de la aprobación de la mayoría de los diputados locales que conforman el Congreso local. En la reforma a la constitución mexicana, se requiere de la aprobación de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso de la Unión y de la

¹⁹³ En los lineamientos del Fondo Metropolitano 2018 se señala que el Fondo tendrá como fin otorgar recursos a programas y proyectos de infraestructura; los cuales 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. De la misma manera, se dispone que los recursos del Fondo se destinarán para a) proyectos de infraestructura pública y su equipamiento en materia de servicios básicos, infraestructura vial, movilidad urbana, espacios públicos, entre otros rubros prioritarios de interés metropolitano, para contribuir al ordenamiento territorial, y para la b) Elaboración de evaluaciones costo y beneficio o estudios de preinversión, para determinar la conveniencia de llevar a cabo un programa o proyecto de infraestructura en el ámbito regional y urbano. Para la aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituirá un fideicomiso público sin estructura orgánica, con fundamento en lo previsto en el artículo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018. Las Reglas de Operación que emita el Comité Técnico del Fideicomiso establecerán, entre otras, las disposiciones específicas para su operación; los criterios presupuestarios para el ejercicio de los recursos; el procedimiento y requisitos para que las entidades federativas puedan tener acceso a los recursos del Fondo Metropolitano, así como lo relativo a la aplicación, control, seguimiento, transparencia y rendición de cuentas de los recursos otorgados. El Comité Técnico del Fideicomiso aprobará los programas y proyectos de infraestructura propuestos por los Consejos para el Desarrollo Metropolitano o los órganos equivalentes, a través de las entidades federativas, que cumplan lo previsto en los presentes Lineamientos, el contrato del Fideicomiso, las Reglas de Operación que para tal efecto se emitan y demás normativa aplicable. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público transferirá a la Auditoría Superior de la Federación la cantidad equivalente al uno al millar del monto total asignado al Fondo Metropolitano del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, para su fiscalización. Para más información, véase el Diario Oficial de la Federación publicado el día 31 de enero 2018. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5511862&fecha=31/01/2018

mayoría de las legislaturas estatales para que la constitución mexicana pueda ser reformada o adicionada.¹⁹⁴

En las entidades federativas,¹⁹⁵ el proceso de reforma constitucional varía principalmente en la participación o no de los ayuntamientos de las reformas o adiciones a la constitución estatal.

Por ejemplo, en Nuevo León, el procedimiento es que las reformas a la constitución para ser admitidas a discusión, se requiere el voto de la mayoría de los miembros presentes en el Congreso. Las reformas o adiciones se publicarán y circularán con extracto de difusión, pero no podrán ser votadas antes del inmediato periodo de sesiones¹⁹⁶.

Para que las reformas o adiciones sean aprobadas e insertadas en el texto de la constitución estatal, se requiere del voto de las dos terceras partes, cuando menos, de los diputados que integren la legislatura.

Al respecto, en el caso de la constitución de Nuevo León, encontramos dos aspectos a considerar. La primera es que, al presentarse una adición o reforma a la constitución, primero se tiene que aprobar para posteriormente ser discutida. La segunda es la aprobación de la reforma una vez admitida.

En cuanto a las votaciones, para el primer caso se requiere de la mayoría de los integrantes del Congreso que estuvieran presentes, en tanto para la aceptación e inclusión de la reforma en el texto constitucional, el voto debe ser de la mayoría calificada (dos terceras partes del Congreso, al menos) pero tienen que ser del total de los miembros que integran la legislatura y no solamente de los miembros presentes, como sucede en el primer paso que es la admisión a

¹⁹⁴ Artículo 135 de la Constitución Mexicana.

¹⁹⁵ Véase a Cienfuegos, David y Morales Ricardo (coords.), *Propuestas para un nuevo constitucionalismo local*, México, El Colegio de Guerrero, 2006, pp. 91-136.

¹⁹⁶ Artículos 148 a 152 de la Constitución de Nuevo León

discusión donde se requiere el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso.

Otra fórmula es la establecida en la reforma a la constitución del Estado de México¹⁹⁷. El proceso de reforma que se sigue es que las adiciones o reformas tienen que ser aprobadas por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes y que las mismas sean aprobadas por la mayoría de los ayuntamientos.

En el caso del estado de Durango, también hay variaciones, incluso opera la *afirmativa ficta*. La Constitución del Estado establece que¹⁹⁸:

“Toda iniciativa de reforma constitucional deberá ser sometida a la opinión del Gobernador del Estado, del Tribunal Superior de Justicia y, en su caso, de los órganos constitucionales autónomos, cuando la reforma verse sobre la materia de sus atribuciones; quienes deberán rendir un informe por escrito, dentro de los quince días siguientes. Transcurrido dicho plazo, el proceso de reforma contenido en el presente artículo seguirá su curso, con independencia de la recepción de las opiniones respectivas, previa publicación de un comunicado que contenga una síntesis de su contenido”

Se puede observar que cuando la reforma versa sobre las atribuciones de las instituciones políticas señaladas, se debe dar vista a las mismas para que rindan un informe y posteriormente seguir con el proceso.

En general, el proceso para adicionar o reformar la constitución de Durango es que se quiere el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado y de la mayoría de los ayuntamientos. En este sentido, si transcurre un periodo de cuarenta y cinco días naturales, a partir de la recepción del decreto correspondiente y los ayuntamientos no contestaren, se entenderá que aprueban la reforma *-afirmativa ficta*¹⁹⁹-. Al respecto, el Congreso del Estado hará la declaratoria respectiva.

¹⁹⁷ Artículo 148 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

¹⁹⁸ Artículo 182 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango

¹⁹⁹ Las *cursivas* son propias. Para más información, véase la Tesis: I.4o.A.246 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo VII, abril de 1998, p. 720..

Como se puede apreciar, los procesos de reforma en las entidades federativas varían, como es el caso de la votación que se requiere, si intervienen o no los ayuntamientos o como sucede en Durango donde también se informa a las instituciones políticas señaladas en la constitución, que rindan un informe en relación con la reforma constitucional cuando tenga relación con sus atribuciones.

Por lo anterior, si bien fue un avance la reforma de 1983 y 1999 actualmente el municipio mexicano presenta rasgos por los cuales no se puede hablar totalmente de una autonomía municipal o de un municipio libre sobre todo en el rubro de hacienda pública. Se debe fortalecer aún más el papel de los municipios en el federalismo mexicano, en especial para atender las demandas y necesidades políticas, jurídicas y sociales. No se va a profundizar en el tema de la autonomía municipal, sin embargo, es necesario que se tome en cuenta para fortalecer esta institución que es la más cercana al ciudadano y de paso, se pasaría a tener un Estado federal mexicano más sólido.

La constitución tiene que reconocer aún más el papel que juega el municipio, independientemente si se localizan o no en una zona metropolitana, aunque de ser el caso y considerando que una zona metropolitana es un espacio en el que convive un determinado número de municipios, sus habitantes y el sector empresarial o económico, entonces la necesidad de este fortalecimiento en la estructura político-jurídica es prioritaria.

La personalidad jurídica reconocida al municipio a través de la cual puede interponer controversias constitucionales, sin duda ha sido un avance y un reforzamiento al Estado federal en México, empero, actualmente observamos la importancia que están teniendo las metrópolis no solo en el ámbito nacional, sino también a nivel internacional. Esta realidad que vivimos tiene que ser regulada por el derecho mediante los mecanismos o instrumentos jurídicos como son la constitución, las leyes y los reglamentos.

Para finalizar, Merino²⁰⁰ señala cuatro méritos históricos de los gobiernos municipales. El primero de ellos es que los gobiernos municipales sirvieron como apoyo para la construcción del Estado nacional que se forjó durante el siglo XIX. El segundo, es que fueron trascendentales para entender y explicar la duración que tuvo el partido hegemónico en el poder. El tercero tiene que ver con la alternancia política, ya que fue en los municipios donde se inició este proceso hasta alcanzar la alternancia en el Ejecutivo federal en el año 2000, año en que termina el predominio del partido hegemónico en la silla presidencial. Por último, a consecuencia de la situación económica que se vivió en el país en la parte final del siglo pasado, específicamente, en los últimos veinte años, los gobiernos municipales fueron un factor para que se diera el proceso de descentralización que consistió en una disminución de los aparatos y empresas estatales y por otra, se otorgó y trasladó a los gobiernos municipales algunas competencias.

2.1.4 Relación entre Federación, entidades federativas y municipios. Las facultades concurrentes

Uno de los rasgos esenciales en un sistema federal es el establecimiento de un catálogo de competencias atribuidas a los órdenes de gobierno que conforman el Estado federal. Esa serie de competencias deben estar reconocidas en la Constitución federal. En la práctica, son dos las maneras en que opera el sistema competencial en un Estado.

El primero es aquél en que se estatuye que las competencias o facultades no reconocidas expresamente en la Constitución a la Federación, se entienden reservadas a los estados. La segunda es contraria a ésta al establecer que las competencias que no están expresamente reconocidas a los estados por la Constitución se entienden reservadas a la Federación.

²⁰⁰ Merino, Mauricio, *El régimen municipal de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra, 2007, pp. 13-16.

Al respecto, la SCJN ha determinado a través de una jurisprudencia en materia constitucional que los órdenes de gobierno que integran el Estado mexicano son el federal, estatal o local, el municipal, Distrito Federal (*ahora Ciudad de México*)²⁰¹ y el constitucional. A su vez, señaló que el orden constitucional establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal. Así también, que, a la SCJN, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla.²⁰²

En el primer caso –nos referimos a las competencias o facultades no reconocidas expresamente en la Constitución a la Federación, se entienden reservadas a los estados- encontramos el modelo americano y mexicano mientras que, en el segundo, un ejemplo es el caso canadiense. Esto es lo que se denomina federalismo dual y a la disposición constitucional que la contiene “cláusula residual”.

Por otro lado, tenemos el modelo contrario al señalado anteriormente. Canadá es un ejemplo de este tipo de cláusula residual en la cual opera el principio de las facultades que no están expresamente concedidas a los estados miembros, se tienen como reservadas a la Federación. En este sentido, el Acta de Constitución de Canadá señala lo siguiente:²⁰³

“Deberá ser legal para la Reina, por y con el Consejo y consentimiento del senado y la Cámara de los comunes, elaborar leyes para la paz, orden y buen gobierno de Canadá, en relación a *todos los asuntos no incluidos en las diferentes materias que esta Acta asigne exclusivamente para las legislaturas de las Provincias*²⁰⁴; y para mayor certeza, pero no restringida la generalidad para continuar los términos de esta sección, está claramente declarado que (sin sobreentender nada en esta Acta) la autoridad exclusiva legislativa del

²⁰¹ Las *cursivas* son propias. Véase el Diario Oficial de la Federación (DOF) de fecha 29 de enero 2016 en el cual se publicó la reforma política de la Ciudad de México. Por su parte, la Constitución Política de la Ciudad de México se publicó en el DOF el 5 de febrero 2017, misma que fue aprobada por la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México el 31 de enero de 2017.

²⁰² Tesis: P./J. 136/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXII, Octubre de 2005, p. 2062.

²⁰³ El artículo 91 del Acta de Constitución de Canadá

²⁰⁴ Las *cursivas* son propias.

Parlamento del Canadá se extiende a todos los asuntos incluidos dentro de las diferentes materias que enseguida se enumeran [...]"²⁰⁵

Los dos modelos anteriores corresponden al federalismo dual. Sin embargo, en la teoría del federalismo encontramos diversas vertientes entre estas el federalismo en Alemania, que es un modelo de federalismo cooperativo en el que operan las competencias concurrentes.

Como establece Dieter Nohlen, el federalismo alemán evolucionó hacia competencias cada vez más compartidas entre la Federación y los estados miembros, que generó una pérdida de las competencias exclusivas de éstos, pero recompensada con una mayor participación en la toma de decisiones a nivel de la Federación²⁰⁶.

Antes de entrar al estudio del sistema competencial mexicano, debemos saber que es una competencia. Por competencia, podemos entender aquella potestad que tiene un orden de gobierno o entidad pública para hacer o no hacer determinadas atribuciones que le son reconocidas. En México, la cláusula residual la encontramos en el artículo 124 que a la letra dice: "*Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias*".

²⁰⁵ Para más información, véase el "Acta de Constitución de Canadá (Extractos)" en la *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 53, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1996.

²⁰⁶ Al respecto, señala Nohlen, que el federalismo alemán es centrípeto e intraestatal. Centrípeto porque de acuerdo con su función u objetivos está a favor de la meta de integración e igualdad en las condiciones de vida. Intraestatal porque desde la arquitectura político-institucional, establece la división funcional de tareas, según tipo de competencia y fomenta un proceso político basado en *cheques y balances* entre los niveles de Estado. Por otra parte, en contraposición al modelo centrípeto, está el centrífugo que funciona de acuerdo con la autonomía y diversidad de las condiciones de vida. En cuanto al modelo interestatal –contrapuesto al intraestatal–, establece el reparto de competencias, según campos de política y separación de poderes. Para mayor referencia, véase a Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. México, Porrúa, 2006, pp. 145-163.

En la redacción del artículo conviene hacer los siguientes cuestionamientos ¿Por qué se habla de funcionarios federales? Para que haya congruencia ¿debería modificarse la parte “se entienden reservadas a los Estados y a la Ciudad de México” por “reservadas a los funcionarios de los Estados y la Ciudad de México o bien, cambiar “funcionarios federales” por Federación”?

Otro aspecto es que, si la Ciudad de México tiene un apartado en la Constitución mexicana al igual que los municipios, por qué no agregar “funcionarios municipales” o “municipios” después de “funcionarios federales”. Son interrogantes que tienen como objetivo que el artículo en comento sea congruente con otros numerales de la propia Constitución mexicana. No se entrará a detalle en ello porque su análisis y estudio comprenden un objeto distinto al presente.

Retomando el hilo conductor. En México encontramos en los artículos 73, 115, 122 y 124 que se refieren a las facultades que tiene el Congreso de la Unión, los municipios, la Ciudad de México y la cláusula residual. Las leyes que emanan del Congreso de la Unión son las leyes federales, las leyes generales y las leyes nacionales. En el caso de los municipios, no expiden leyes sino reglamentos. En el caso de la Ciudad de México, se atribuyen facultades en relación con su régimen interior. De acuerdo con el artículo 124, las facultades que no están expresamente otorgadas a la Federación se entenderán concedidas a los estados.

Al respecto, una legislación federal no está por encima de una ley local, ya que hablamos de competencias y no de jerarquía. En este sentido, se ha pronunciado la SCJN al disponer que “el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que, en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el

sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124".²⁰⁷

Por lo anterior, las *facultades que tienen las entidades federativas* son aquellas que no se otorgan expresamente por la constitución a la Federación, a los municipios y a la Ciudad de México. En este orden de ideas, el Constituyente si bien no atribuyó facultades expresas a los estados, si lo hizo en relación con las prohibiciones que estos tienen en los artículos 117²⁰⁸ y 118²⁰⁹ de la constitución mexicana.

Las señaladas en el artículo 117 se consideran como prohibiciones absolutas en tanto que las enumeradas en el artículo 118 se consideran como prohibiciones relativas porque para ejercerlas requieren del consentimiento del Congreso de la Unión. Se sigue una fórmula contraria en el sentido de que no se definen o expresan las atribuciones que tienen las entidades federativas.

Tenemos entonces que las entidades federativas son competentes en todo aquello que no está otorgado expresamente por mandato constitucional a la Federación y los municipios además que tienen determinadas obligaciones y prohibiciones.

²⁰⁷ Tesis: 3a./J. 10/91, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tercera Sala, tomo VII, Marzo de 1991 p. 56..

²⁰⁸ El artículo 17 constitucional señala las prohibiciones absolutas de los estados (no pueden celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras; acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera, entre otras)

²⁰⁹ El artículo 118 dispone las prohibiciones relativas a las entidades federativas, porque no pueden realizarse sin el previo consentimiento del Congreso de la Unión (establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra). Por último, hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al presidente de la República.

Asimismo, se ha clasificado el sistema competencial mexicano en facultades atribuidas a la federación; facultades atribuidas a las entidades federativas; facultades prohibidas a la federación; facultades prohibidas a las entidades federativas; facultades coincidentes; facultades coexistentes; facultades de auxilio y facultades que emanan de la jurisprudencia.²¹⁰

Además de estas facultades (competencias) hay que señalar que en México se ha dado un cambio en el sistema competencial. Este cambio no consiste en quitar o reducir competencias, sino más bien, en la proliferación de otras competencias determinadas por las leyes generales y las leyes nacionales.

El sistema de fuentes de estas leyes es el Congreso de la Unión. La concurrencia de las leyes generales, a su vez, determina que los congresos locales también expidan leyes en la materia que corresponda (ley de desarrollo), cuando así lo determine la ley general (ley de bases)

Por su parte, las leyes nacionales lo que disponen estas lo deben observar tanto el orden federal, estatal y municipal. Son leyes que tienen observancia en todo el territorio nacional. En cuanto a las funciones, la Federación tiene la función legislativa en tanto que los estados las ejecutivas o bien, la Federación tiene la facultad legislativa para establecer las bases y distribución de competencias en una materia y los estados para legislar en el desarrollo de la misma.²¹¹

Las *facultades atribuidas a la federación* son las que expresamente se enumeran en el artículo 73 de la constitución mexicana que va en concordancia con lo dispuesto en el artículo 124 constitucional al señalar expresamente las facultades concedidas a la Federación. Dentro de estas competencias, encontramos las facultades implícitas.

²¹⁰ Carpizo, Jorge, *op. cit.* nota 151, p. 91

²¹¹ Para mayor referencia, véase a Centeno, Arturo, "Los estados mexicanos como detentadores de la soberanía popular: actualidad y propuestas", Figüeruelo, Ángela e Iglesias, Mercedes (coords.), *100 años de la Constitución Mexicana de Querétaro. Balances y Perspectivas*, Universidad de Salamanca, Valencia, 2017, pp. 103-132.

En el contexto mexicano, en el artículo 73 están contenidas las facultades expresas a la Federación, pero también hace alusión a otro tipo de facultades: *las facultades implícitas*. De acuerdo con Carpizo²¹² estas competencias son las establecidas en la fracción XXX que faculta al Congreso de la Unión a expedir las leyes necesarias con el objetivo de hacer efectivas las facultades expresas atribuidas a la Federación, así como a los Poderes de la Unión.

En este sentido, para el otorgamiento de las facultades implícitas se requiere la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no puede realizarse; la existencia de una relación necesario respecto al fin, de modo que sin la facultad implícita no puede alcanzarse el uso de la facultad explícita; y, el reconocimiento por parte del Congreso federal de la necesidad de la facultad implícita y su correspondiente otorgamiento al poder que lo requiere²¹³

Respecto a las *entidades federativas* o estados, las competencias que les son reconocidas son las que no están expresamente otorgadas a la Federación, a los municipios, a la Ciudad de México y los Poderes de la Unión, conforme a la cláusula contenida en el artículo 124 constitucional.²¹⁴

Las *facultades prohibidas a la Federación* son aquellas que la Constitución no le concede de forma expresa o que son concedidas a los demás Poderes de la Unión, municipios o a la Ciudad de México (antes Distrito Federal). Con base en la regla del artículo 124, las facultades o competencias no atribuidas expresamente a la Federación o algún otro orden de gobierno o poder, se entienden reservadas a las entidades federativas.

²¹² Carpizo, Jorge, op. cit. nota 151, p. 92

²¹³ Tena, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 32 ed., 1998, p. 116

²¹⁴ El artículo 116 de la Constitución establece la organización de los poderes de las entidades federativas. Entre algunas, encontramos el periodo de duración del gobernador, el número de representantes de las legislaturas locales, nombramiento de magistrados y jueces de los poderes judiciales estatales, instituir Tribunales de Justicia Administrativa, órganos locales con autonomía constitucional.

Las *facultades prohibidas a las entidades federativas* son, como se mencionó anteriormente, las que la constitución expresamente señala en los artículos 117 (prohibiciones absolutas) y 118 (prohibiciones relativas) aunado a que también dentro de este catálogo están las que están reservadas tanto a la Federación, municipios, Ciudad de México y los Poderes de la Unión.

Dentro del sistema competencial, se identifican las *facultades coincidentes* que son las que la Federación como los estados o entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional y se distinguen dos formas: la amplia y la restringida.²¹⁵

La primera de ellas es cuando no se faculta a la Federación o a las entidades federativas a expedir las bases o un cierto criterio de división (un ejemplo es el artículo 18 último párrafo de la constitución mexicana que refiere que la Federación y los gobiernos de los estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores).

En tanto, la facultad coincidente en su forma restringida es aquella que confiere tanto a la Federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución de fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad. Un ejemplo es el artículo 3º constitucional que dispone que la educación que imparta el Estado -Federación, Estados y municipios- tenderá a [...]” pero la fracción VIII establece que el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y municipios.²¹⁶ Lo mismo se dispone en el artículo 73, fracción XXV.

Siguiendo a Carpizo, las *facultades coexistentes* son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra a las entidades federativas. Una competencia que ejemplifica este tipo de facultad es la que se otorga a la

²¹⁵ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 151, p. 93

²¹⁶ Lo mismo se dispone en el artículo 73, fracción XXV

Federación en materia de salubridad o vías generales de comunicación, pero se deja como competencia de los estados, lo relativo a la salubridad y vías locales de comunicación.

En el caso de las *facultades de auxilio*, se consideran aquellas por medio de las cuales una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional. Un ejemplo es el artículo 130 constitucional en materia de culto religioso.

Las *facultades que emanan de la jurisprudencia* son aquellas mediante las cuales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina el orden de gobierno que le corresponde llevar a cabo cierta competencia. Como menciona Torres, las facultades que son otorgadas a la Federación no son solamente las que se establecen expresamente en la Carta Magna sino también las facultades implícitas que, para llevarlas a cabo, se requiere necesariamente tener una relación directa con alguna facultad expresa²¹⁷.

Otro tipo de facultades que genera ciertas confusiones doctrinales y sobra decir en la práctica son las denominadas *facultades concurrentes*. La relación entre los tres órdenes de gobierno es importante y necesaria, en específico en aquellos casos en los que por mandato de la constitución establece que determinadas materias serán realizadas de manera conjunta por éstos, para lo cual se requerirá de la coordinación para la implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, programas gubernamentales, planes de desarrollo, entre otras disposiciones.

La regla que se sigue en el sistema de competencias en México, como se ha señalado es la fórmula americana que dispone que aquello que no está expresamente atribuido a la Federación, se entiende otorgado a los estados o

²¹⁷ Para más información, véase a Torres, Pedro, "El modelo federal mexicano a la luz de los modelos comparados. La necesidad de la incorporación en la Constitución de los principios de subsidiariedad y solidaridad como principios informadores y delimitadores del sistema de competencias". *ISOTIMIA, Revista Internacional de Teoría Política y Jurídica*, núm. 2, 2009, pp. 87-102.

entidades federativas. Es la denominada cláusula residual. En el modelo mexicano, además de las facultades que tiene expresamente la Federación en la constitución mexicana, también están en el texto constitucional, las facultades concedidas a los municipios - como es el caso de la prestación de los servicios públicos mencionados en el artículo 115-, a la Ciudad de México, así como las prohibiciones a las entidades federativas.

La constitución reconoce una serie de competencia al orden federal y municipal, sin embargo, la doctrina mexicana ha señalado que existen las facultades anteriormente comentadas, pero también hay otro tipo que forman parte del sistema competencial. Nos referimos a las *facultades concurrentes* que son aquellas en las que los tres órdenes de gobierno (Federación, entidades federativas y municipios) ejercen de manera conjunta determinadas competencias o atribuciones que son establecidas en la constitución mexicana. Para este tipo de competencias hay que hacer una serie de precisiones en el ámbito conceptual.²¹⁸

La primera es que la doctrina las ha estudiado o centrado su atención en el aspecto legislativo, esto es, en las competencias legislativas concurrentes sin hacer referencia a las *competencias ejecutivas y jurisdiccionales*, lo cual se explica en países con un modelo de federalismo dual como México, aunque esta solución no es viable en todos los sistemas federales. En este contexto, Jaime Cárdenas realiza un estudio sobre los modelos del federalismo. Estos son el dual, cooperativo, competitivo y asimétrico.²¹⁹

²¹⁸ Serna, José María, *El sistema federal mexicano*, México, Porrúa, 2009, p. 14.

²¹⁹ El *modelo dual* es aquél en el que se expresan las competencias a alguno de los órdenes de gobierno federal o local y aquellas que no se reconocen expresamente en el texto constitucional se entienden conferidas al otro orden de gobierno. En cuanto al modelo del *federalismo cooperativo*, coincide con el Estado de bienestar, en el tiempo en que la administración federal estadounidense, y también en Europa Occidental, desarrolló un proceso de crecimiento, y de apoyo a las necesidades sociales de toda la población, en detrimento de los poderes de los estados. Su postulado consiste en que los poderes, las funciones y las responsabilidades de las entidades del gobierno central, regional y local son poderes, funciones y responsabilidades compartidas. Respecto al federalismo competitivo, la competencia entre poderes obliga a los gobiernos locales a ser más eficientes, a mejorar la calidad de los servicios de que son responsables y a reducir costos. Este modelo fomenta también la búsqueda de políticas públicas innovadoras. Por su parte, el rol del poder central es el de introducir y mantener la estabilidad en el proceso competitivo entre los estados. Se concreta además en el diseño cuidadoso de un programa de subvenciones

La segunda precisión es que en las competencias concurrentes encontramos un denominador común que consiste en que en determinadas facultades de una misma materia se confieren a dos poderes distintos pero que son desplazadas en lo general por la Federación las normas que pudieran haber dictado las entidades federadas en cuanto no pueden coexistir²²⁰.

Otra posibilidad identificada por la doctrina en esta materia es lo que García Pelayo, citado por Serna,²²¹ ha denominado *competencias compartidas*. Se refieren a aquellas materias cuya legislación básica pertenece a la Federación, y su legislación detallada, a los Estado miembro.

De acuerdo con lo anterior, las competencias concurrentes se pueden entender bajo dos acepciones. La primera es la que comprende el desplazamiento por parte de la Federación de la normativa dictada por las entidades federativas. Cuando la normativa estatal regula cierta materia, pero deja de ser competente al entrar la Federación a su regulación.

La segunda son las llamadas competencias compartidas que a través de las cuales, la Federación como el orden local, la ley les concede determinadas facultades para la regulación y ejecución de cierta normativa en la materia que

intergubernamentales dirigido a restablecer la competitividad de todos los elementos del sistema. Por su parte, *el federalismo asimétrico* se basa en el reconocimiento diferenciado de ciertas identidades nacionales que por su relevancia histórica o cultural merecen un status jurídico diferente al del resto de las nacionalidades. Para más información véase a Cárdenas, Jaime, "México a la luz de los modelos federales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 10, nueva serie, año XXXVII, mayo-agosto 2004, pp. 479-510

²²⁰ García Pelayo citado por José María Serna, define las facultades concurrentes como aquellas que pueden ser reguladas tanto por la Federación como por los Estados miembro, y en cuya ordenación caben las siguientes posibilidades: i) Los Estados miembro solo pueden legislar en el caso de que la Federación no haga uso de sus competencias. ii) Materias dejadas en principio a los Estados miembro, pero sobre las que puede legislar la Federación cuando se considere necesaria una regulación unitaria. Para Serna, la función de las facultades concurrentes consiste en dotar de flexibilidad al esquema constitucional de distribución de competencias, al abrir la posibilidad de que los órganos legislativos de una ambos niveles de gobierno puedan legislar en una misma materia (uno u otro, pero no los dos a la vez según las circunstancias exijan mayor o menor uniformidad. Serna, José María, *op. cit.*, nota, 218, p. 15.

²²¹ *Ídem*

corresponda. Sin embargo, Serna²²² observa que, en México, las facultades concurrentes se utilizan para hacer alusión a que una misma materia se comparte por los distintos niveles de gobierno, en base a las reglas establecidas por la ley federal.

En este sentido, podemos identificar que en México las competencias concurrentes son las que clasifica Carpizo como facultades coincidentes en sentido restringido, pero considerando las competencias concurrentes como las competencias compartidas definidas por el profesor García Pelayo.

Asimismo, en la Constitución mexicana se prevén las competencias compartidas identificadas como facultades concurrentes las cuales son una técnica de distribución de competencias de empleo en muchos otros Estados federales.²²³

Por lo anterior, la SCJN ha dispuesto que las facultades concurrentes son aquellas en las cuales el Congreso de la Unión determina un reparto competencial entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal. Vemos aquí una de las reglas del sistema competencial propuesta por Carpizo como son las que emanan de la jurisprudencia donde para el caso de las facultades concurrentes, la SCJN determina que es lo que debemos entender por las mismas.²²⁴

Las materias concurrentes de acuerdo con la SCJN son las de educación, asentamientos humanos, salud, seguridad pública, ambiental, protección civil y el deporte. La fuente de las competencias concurrentes son las denominadas “leyes

²²² *ibidem*, p. 16

²²³ *ibidem*, p. 17

²²⁴ P./J. 142/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XV, Enero de 2002, Pág. 1042. Respecto a las materias que son concurrentes, están la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J), por señalar algunas.

generales”, es decir, podemos identificar que una materia es concurrente si procede de una ley general emanada del Congreso de la Unión.

De igual manera la SCJN se ha pronunciado en el sentido que en las leyes estatales en materias concurrentes, se pueden aumentar las prohibiciones o deberes que imponen las leyes generales, pero no reducirlas ya que, de ser así, se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal y de ser el caso, las leyes locales en materias concurrentes no tendrían razón de ser.²²⁵

Asimismo, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Estas leyes generales tienen su origen en las cláusulas constitucionales que obligan al Congreso a dictarlas, por lo que el momento de ser promulgadas y publicadas, su aplicación corresponde a las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.²²⁶

En este contexto, Camacho formula una serie de propuestas para un nuevo diseño competencial, entre las cuales destacan el reconocimiento de facultades exclusivas de las entidades federativas, consignadas enunciativa y no limitativamente en el artículo 116 constitucional. Otra de las propuestas es referente a la tributación de los estados.²²⁷

Ante esto, es en las leyes generales es donde se determina la facultad, atribución y coordinación que tendrá cada orden de gobierno en la materia de que

²²⁵ Tesis: P./J. 5/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXXI, Febrero de 2010, p. 2322.

²²⁶ Tesis: P. VII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXV, abril de 2007, p. 5.

²²⁷ Camacho, César, “Propuesta de un nuevo diseño competencial”. Serna, José María (coord.). *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 2002, p. 21.

se trate²²⁸. Es por esto, la importancia de revisar y analizar cada una de las leyes generales con el objetivo de identificar qué es lo que va a corresponder realizar a cada orden de gobierno (implementación, aplicación, evaluación, seguimiento de políticas públicas).

Sobre lo anterior, Centeno²²⁹ elabora un estudio interesante para determinar si una materia es exclusiva de la Federación, de los estados miembros o bien concurren en determinada materia. Para esto, es pertinente la distinción conceptual entre materia, facultad y competencia que desarrolla Antonio Arroyo.²³⁰

Por materia se entiende “aquellos campos de la realidad que deben ser objeto de alguna disciplina legislativa, reglamentaria, de gestión o meramente ejecutiva (urbanismo, medio ambiente, agricultura o defensa). Pero también, hay que tomar en cuenta las sub-materias” que son temas más específicos de una materia como los planes urbanísticos, contaminación acústica, plantas transgénicas o campo de prácticas de tiro”.²³¹

Si lo anterior, lo focalizamos el tema de nuestro estudio, entonces la materia es la urbanística o urbanismo, mientras que dentro de esta tenemos submaterias como la planeación urbanística, planeación metropolitana, desarrollo urbano y metropolitano. En específico, al establecer un mecanismo de control

²²⁸ Además de las materias señaladas en la tesis jurisprudencial de la nota al pie anterior, el Congreso de la Unión aprobó leyes generales en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia (2007), bibliotecas (1988), bienes nacionales (2004), cambio climático (2012), contabilidad gubernamental (2008), derechos lingüísticos de los pueblos indígenas (2003), desarrollo forestal sustentable (2003), desarrollo social (2004), deuda pública (1976), derechos de niños, niñas y adolescentes (2014), organizaciones y actividades auxiliares del crédito (1985), pesca y acuicultura sustentables (2007), población (1974), turismo (2009), víctimas (2013), vida silvestre (2000), servicio profesional docente (2013). En total, se han aprobado un total de cuarenta y dos leyes generales. La gran mayoría posterior a la tesis jurisprudencial 142/2001. Para lo anterior, véase la liga de la página en línea de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

²²⁹ Centeno, Arturo, *El federalismo como control del poder. Estudio comparado entre Alemania, Estados Unidos y México*, México, Porrúa, 2015.

²³⁰ Arroyo, Antonio, “Una concepción de los principios de competencia, y prevalencia en el Estado autonómico español”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 20, 2009, pp. 195-217.

²³¹ *Ibidem*, p. 201.

metropolitano, la materia sería la urbanística y la submateria el control judicial metropolitano.

Respecto a las facultades, consisten en un “tipo de actuación pública prevista sobre cada una de las materias arriba referidas; con carácter general, tales facultades pueden ser de carácter legislativo, ejecutivo y, en su caso, judicial”.²³² Esto es, las funciones son aquellas que comprenden el control horizontal a través de la división de poderes.

Por competencia, en el sentido estricto, se entiende la proyección de una determinada facultad sobre una concreta (sub)materia²³³.

Consideramos que antes de entrar al estudio de cualquier tema en materia constitucional, primeramente, hay que analizar las características del tipo de Estado que prevalece en cada país (México, en el caso que nos ocupa) así como identificar las características del sistema competencial correspondiente. En este contexto, hay que mencionar que en materia metropolitana no existe aún en México un portafolio de competencias intermunicipales o metropolitanas, sin embargo, dado el crecimiento y auge que ha tenido el fenómeno metropolitano en las últimas tres décadas y en particular a principios de este siglo XXI en México.

Es necesario por no decir prioritario o urgente, que, ante esta realidad en materia metropolitana, hay que acercar el Derecho para regular los posibles conflictos que pueden enfrentar los municipios que pertenecen a una zona metropolitana. Como sucede generalmente, el Derecho no se puede anticipar a los hechos sino más bien, es a partir de determinados hechos, fenómenos o realidades que se comienza a regular jurídicamente en cierta materia los conflictos o controversias que ocasionan un problema en la sociedad o entre los distintos órdenes de gobierno.

²³² *Ídem*

²³³ *Ídem*

Tal es caso del fenómeno metropolitano. Con lo anterior, no dudamos que, en un futuro mediato, podamos hablar de un derecho metropolitano, aunque para ello se requiere primeramente establecer un mínimo determinado como, por ejemplo, procedimientos que pueden interponer los municipios metropolitanos cuando son afectados por otro municipio de la misma metrópoli a la que pertenece; establecer facultades o competencias metropolitanas; instituciones de índole metropolitana, etcétera.

El fenómeno metropolitano se ha abordado desde una perspectiva municipalista. En principio, el desarrollo propio de los municipios en cuanto a las variables de población y económico ocasiona que tengan más población y sean considerados como polos de desarrollo, razón por la cual, la población decide irse a vivir a estos. Por otro lado, la evolución del fenómeno metropolitano ha sido tal, que México ya no es un país eminentemente urbano sino metropolitano. Debido a esto, para resolver las problemáticas urbanas se ha establecido ciertos mecanismos para tratar de resolverlas. Ejemplo de ello es la coordinación y asociación de municipios establecida en la Constitución mexicana como en las constituciones locales. Otros mecanismos son la regulación de los asentamientos humanos, la planeación (de desarrollo urbano o metropolitano).

En principio es un avance, aunque como se ha comentado, esto se viene realizando desde una perspectiva municipalista. Una de las principales justificaciones es garantizar la autonomía constitucional -que no negamos- pero, por otro lado, no debe ser un impedimento para robustecer los mecanismos o instrumentos para atender el fenómeno metropolitano. Las propuestas que se hacen en este sentido, es que además de que se cuenten con mecanismos como el que se plantea, también se incluyan en la Constitución (ya sea en la federal o en la de cada entidad federativa) los asuntos que son de interés metropolitano, el proceso para formalizar una zona metropolitana (si es por decreto, ley) entre otros.

Por lo anterior, es necesario establecer un andamiaje jurídico, así como político-institucional en el ámbito metropolitano. Si partimos de que una zona metropolitana se compone específicamente de municipios, reconocer expresamente la existencia de este fenómeno en la constitución mexicana y/o en las constituciones de las entidades federativas, debe considerarse como parte del proceso de desarrollo y crecimiento demográfico y socioeconómico, que tienen determinados municipios en las diversas regiones que componen el país.

Al respecto, en la Ley de General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHDTOU)²³⁴ se regula la constitución de una zona metropolitana, su delimitación, programas metropolitanos (de ordenación y desarrollo integral) además que también se incluye un apartado que se refiere a la gobernanza metropolitana. Este tipo de gobernanza es entendida 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”²³⁵.

En este sentido, se le da un carácter obligatorio a los mecanismos e instrumentos para asegurar la coordinación de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en conjunto con la sociedad. En estricto sentido, la gobernanza es un concepto más flexible, aunque podemos entender o interpretar que, si nos referimos a coordinación, éste último concepto se refiere a una obligación de las partes –en este caso los tres órdenes de gobierno- en comparación con otros conceptos como el de cooperación o colaboración que son más de carácter voluntario.

Los instrumentos o mecanismos a que se refiere la ley general de la materia son la Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano, mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y municipios, bajo la figura que corresponda

²³⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016

²³⁵ Capítulo Sexto, artículo 36 de la LGAHDTOU.

sesionarán permanentemente, instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes y los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano²³⁶.

Como agregado a los instrumentos y mecanismos a que se refiere el numeral 36 de la LGAHDTOU, la propuesta es incluir el mecanismo establecido en el artículo 116 de la Constitución mexicana referente al proceso judicial metropolitano que se plantea en este trabajo, es decir, incluir una fracción VI en la LGAHDTOU que señale el procedimiento metropolitano que se menciona en el artículo 116 de la CM en materia metropolitana.

Lo anterior, para que en la ley general como norma secundaria y reglamentaria de la competencia concurrente en materia de asentamientos humana como en la Constitución general y estatal se contemple dicho mecanismo de control jurídico.

Desde una perspectiva particular, el mecanismo de control debe abordarse con su inclusión en la Constitución mexicana en el artículo 116 constitucional para que los estados lo incorporen en sus constituciones locales. Con esto, se garantizaría este mecanismo, desde la perspectiva constitucional, como un instrumento de justicia constitucional que pueden promover los municipios (principalmente los metropolitanos, aunque puede ser cualquier municipio) cuando otra institución como puede ser el municipio, el Estado o algún órgano descentralizado, le ocasione un menoscabo en su patrimonio.

Es en el artículo 116 de la CM porque es ahí donde la Constitución se refiere a las entidades federativas, con lo cual, se les daría esa potestad a los gobiernos locales de incorporar esta figura de control jurídico en sus constituciones.

²³⁶ Artículo 36, fracciones I-V de la LGAHDTOU

Respecto a las leyes que tienen injerencia en asuntos de interés metropolitano como es la de asentamientos humanos, se puede contemplar este mecanismo, pero al estar incluido en el texto constitucional, se parte en principio de la tutela constitucional que tendrán los municipios al invocar este medio de control jurídico, con lo cual se robustecería los mecanismos de control constitucional que tienen actualmente como son las controversias constitucionales en el ámbito federal y local.

2.2 DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS EN MÉXICO

Los términos en que se definen las metrópolis no son del todo claros empezando por el concepto de zona metropolitana aplicado en México y adoptado por las instituciones federales como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Consejo Nacional de Población (CONAPO) y la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal (SEDESOL).

El primer estudio que tuvo como objetivo la delimitación de las zonas metropolitanas en México fue el realizado por Luis Unikel (1976) en 1960. Al igual que Negrete, para Unikel la delimitación de zonas metropolitanas es una cuestión sobre la cual no se ha llegado a un acuerdo. En su estudio de delimitación metropolitana, consideró doce zonas metropolitanas²³⁷.

Para 1980 el número subió a 26. En 1990²³⁸, se consideraron 51 zonas metropolitanas, en el año 2005, aumentó en 5 llegando a 56, en 2010 se

²³⁷ 1) Chihuahua, Chihuahua; 2) Torreón, Coahuila; 3) Monterrey, Nuevo León, 4) San Luis Potosí, 5) San Luis Potosí; 6) Tampico, Tamaulipas; 7) Guadalajara, Jalisco; 8) Puebla, Puebla; 9) Orizaba, Veracruz; 10) Mérida, Yucatán; 11) León, Guanajuato y 12) la Zona del Valle de México.

²³⁸ Negrete menciona que a partir de 1990 se llevaron a cabo distintos ejercicios por diversos autores que consideraron criterios distintos y es por ello, que el número de zonas metropolitanas duplicó el número de 26 a 51 zonas metropolitanas.

consideraron 59, en tanto que en el último estudio sobre Delimitación de Zonas Metropolitanas 2015 el número ascendió a 74²³⁹.

De 1960 al 2005, el número de zonas metropolitanas aumentó casi cinco veces. El periodo donde hubo un aumento considerable en la delimitación de zonas metropolitanas en México fue en el de 1980-1990 donde se establecieron un total de veinticinco zonas metropolitanas (26 que había en 1980 en comparación con las 51 zonas metropolitanas en 1990).

Llama la atención que en el periodo que comprende de 1990 al 2005, el auge que surgió entre 1980 y 1990 disminuyó notablemente al considerarse solo cinco zonas metropolitanas más en un periodo de 15 años que contrasta con las veinticinco zonas metropolitanas que se delimitaron en la década de 1980 a 1990. Por el contrario, en el periodo de 2010 a 2015, el aumento fue tres veces superior en comparación con el periodo 1990-2005, ya que el aumento es de 15 zonas metropolitanas.

En este orden de ideas, Negrete²⁴⁰ señala que entre el año 2000 y 2005 solo se sumó una zona metropolitana lo que sugiere que se está cerca de llegar a un límite en el número de zonas metropolitanas en el país, aunque las existentes siguen aumentando su tamaño²⁴¹.

Negrete hace una observación interesante en el sentido de que se han considerado a municipios que integran zonas metropolitanas con una población menor a 10,000 mil habitantes (Moroleón, Uriangato) y también aparecen zonas metropolitanas integradas por municipios con población menor a 150,000 mil

²³⁹ Véase el estudio elaborado por la CONAPO, INEGI, SEGOB y la SEDATU “Delimitación de zonas metropolitanas de México 2015”. México, 2015.

²⁴⁰ Negrete, María Eugenia, “Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas”, Garza, Gustavo y Scheingart, Martha (coords.), *Los grandes problemas de México: Desarrollo urbano y regional*, vol. II, México, El Colegio de México, 2010, p. 184

²⁴¹ Para el año 2010, el número de zonas metropolitanas llegó a 59, por lo que no se puede establecer con total certeza que el fenómeno metropolitano llegue a su límite, sin embargo, puede pasar otro fenómeno que es el de la megalópolis (unión de dos o más zonas metropolitanas) Ejemplo de esto es el caso del Distrito Federal con algunos municipios del Estado de México.

habitantes sin problemas de tipo metropolitano (San Luis Potosí y Tecomán, Colima). En cambio, municipios con población mayor a 800,00 mil habitantes como Culiacán o Hermosillo no están clasificados como zonas metropolitanas.

Sobre lo anterior, Toscano²⁴² realiza la distinción de zona metropolitana con municipios de gran población que aplica para los municipios de Culiacán y Hermosillo los cuales no pueden ser considerados como municipios metropolitanos. Estamos de acuerdo con lo que establecen Negrete y Toscano en el sentido de que no se puede considerar que una zona metropolitana esté integrada por un solo municipio que está altamente poblado.

Para efectos del tema que nos ocupa, entendemos que una zona metropolitana está conformada por al menos dos municipios contiguos que rebasan sus límites territoriales y conforman una unidad independientemente del número de habitantes que contenga.

En el tema de la delimitación de las zonas metropolitanas, los criterios para delimitarlas son diversos. No existe homogeneidad para la delimitación metropolitana.²⁴³

Para Roberto López²⁴⁴ el análisis de delimitaciones metropolitanas utilizadas en México para la gestión urbana o en medios académicos, revela, que cada una obedece a fines específicos y a que no existe un patrón de criterios uniformes que posibilite la comparación nacional y en su caso, internacional (concuera con los criterios de Negrete y Unikel). Agrega que la identificación y el monitoreo del fenómeno metropolitano requiere de la construcción de indicadores relevantes, confiables y periódicos para lo cual se carece en la mayoría de las

²⁴² Toscano, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Madrid, IUSTEL, 2010, p. 168.

²⁴³ Negrete, María Eugenia, *op. cit.*, nota 240, p. 85

²⁴⁴ López, Roberto, "Bases conceptuales y técnicas para la delimitación de zonas metropolitanas en México", *Cultura Estadística y Geográfica, Revista de información y análisis*, núm. 22, 2003 p. 57.

ocasiones de la información básica necesaria y con base en esto, es complicado hacer una valoración adecuada de las tendencias de desarrollo metropolitano y de la gestión urbana.

Asimismo, López²⁴⁵ señala que existen muchas delimitaciones como propósitos haya: administración pública, levantamiento de información, planeación regional y otras de carácter pragmático. Lo anterior, señala, no es lo óptimo o lo deseable, sin embargo, su utilidad es coyuntural, regida por los ciclos políticos de la administración pública y, por ende, es cambiante en el tiempo.

Por lo anterior, es pertinente que exista un acuerdo para establecer los parámetros a través de los cuáles se puede hablar o identificar la conformación de una zona metropolitana. Uno de estos criterios que se pueden establecer es que una zona metropolitana esté compuesta por dos o más municipios conurbados de un mismo estado o en su caso, por municipios conurbados que por los límites territoriales estatales conformen un núcleo común, eliminando de esta clasificación a los municipios de gran población considerados como zona metropolitana.

Lo anterior, sería el primer paso e indicador para que haya formalidad y un sentido institucional al fenómeno metropolitano. Por ejemplo, para una entidad federativa, la formación de una zona metropolitana se integra por cierto número de municipios mientras que, para otros estudios realizados por instituciones distintas, el número de municipios es menor o mayor a los que considera la entidad federativa.

Algo importante que menciona Roberto López²⁴⁶ y que está relacionado con el régimen municipal, es que no está reconocido el fenómeno metropolitano en la constitución mexicana, y a su vez, no se estipula el ámbito de su competencia de administración. Aunado a esto, se tienen problemas de desfase, así como de inconsistencia jurídica entre el centro de la metrópoli y su periferia. Lo anterior,

²⁴⁵ *Íbidem*, p. 58

²⁴⁶ *Ídem*

se puede traducir en que lo que es práctica o ley en aquél, no siempre se acata en éste, y viceversa. Situación que es ostensible en determinadas políticas referentes a infraestructura y servicios públicos.

En este sentido, hay que hacer hincapié en lo que plantea Garza toda vez que, si bien existe el reconocimiento expreso en la constitución de la figura del municipio, por otro lado, no se ha hecho el reconocimiento del fenómeno metropolitano. Al reconocer este fenómeno, se puede establecer que este sea regulado en las constituciones estatales en base a las características propias de cada zona metropolitana en el país estableciendo el marco jurídico-constitucional metropolitano. Dejar la facultad a las entidades federativas, a través de sus instituciones, de regular el fenómeno metropolitano sería lo más adecuado porque con ello se le daría certeza jurídica y un carácter institucional. Al mismo tiempo, consideramos que se fortalecería el sistema federal mexicano dejando esta facultad a las entidades federativas.

No quiere decir que se tenga que reconocer a una zona metropolitana como otro orden de gobierno que implicaría en primer lugar una reforma constitucional y por el otro, dotar al nuevo ente metropolitano de competencias específicas además de crear las instituciones metropolitanas correspondientes. En este caso, si se reconoce expresamente el fenómeno metropolitano en las constituciones de los estados, se estará dando en primer lugar certeza normativa al incluirse en las constituciones estatales y, por otro lado, este reconocimiento no significaría o no se debería de interpretar como autoridad intermedia. En primer lugar, porque la zona metropolitana se conforma por municipios (es su núcleo base) y en segundo porque no estaríamos ante un nuevo orden de gobierno que tenga una autoridad superior a la de los municipios, sino más bien, como se ha expresado, es reconocer en el marco del derecho el fenómeno de las zonas metropolitanas que, sin embargo, no se ha aterrizado aún en el marco jurídico-constitucional en México.

Por lo anterior, de acuerdo con el estudio realizado por el INEGI, la SEDESOL y el CONAPO,²⁴⁷ los criterios de delimitación de las zonas metropolitanas, se dividió en tres grupos de municipios: 1) municipios centrales²⁴⁸, 2) municipios externos definidos con base en criterios estadísticos y geográficos²⁴⁹ y 3) Municipios exteriores con base en criterios de planeación y política urbana²⁵⁰.

En el caso de México, a continuación, se presenta un comparativo entre los estudios realizados por dichas instituciones públicas federales respecto al número de zonas metropolitanas delimitadas en 2005 y 2010.

Para el año 2005 se consideraron 56 zonas metropolitanas²⁵¹ que comprendían 345 municipios, de los cuales 251 de ellos eran municipios centrales. La población

²⁴⁷ INEGI, SEDESOL, CONAPO, *Delimitación de las zonas metropolitanas en México 2010*. México, 2010.

²⁴⁸ Corresponden a los municipios donde se localiza la ciudad central que da origen a la zona metropolitana y que comparten las siguientes características: municipios que comparten una conurbación intermunicipal definida como la unión física entre dos o más entidades geoestadísticas urbanas de diferentes municipios con una población superior a los 50 mil o más habitantes (ciudad central) y cuyos municipios integrantes poseen también características urbanas. Otra característica son los municipios con localidades de 50 mil o más habitantes que muestran un alto grado de integración física y funcional con municipios vecinos urbanos; municipios con ciudades de un millón o más de habitantes y municipios con ciudades que forman parte de una zona metropolitana transfronteriza, con 250 mil habitantes o más.

²⁴⁹ Son aquellos municipios contiguos a los anteriores, cuyas localidades geoestadísticas urbanas no están conurbadas con la ciudad central pero que manifiestan un carácter predominante urbano al tiempo que mantienen un alto grado de integración funcional con los municipios centrales de la zona metropolitana.

²⁵⁰ Son los municipios que se encuentran reconocidos por los gobiernos federal y local como parte de una zona metropolitana a través de una serie de instrumentos que regulan su desarrollo urbano y la ordenación de su territorio, además de que presentan un carácter predominante urbano y mantienen un alto grado de integración funcional con los municipios centrales.

²⁵¹ Las 56 zonas metropolitanas reconocidas en el estudio son 1) Aguascalientes, 2) Tijuana, 3) Mexicali, 4) La Laguna, 5) Saltillo, 6) Monclova-Frontera, 7) Piedras Negras, 8) Colima-Villa de Álvarez, 9) Tecomán, 10) Tuxtla Gutiérrez, 11) Juárez, 12) Chihuahua, 13) Valle de México, 14) León, 15) San Francisco del Rincón, 16) Morelón-Uriangato, 17) Acapulco, 18) Pachuca, 19) Tulancingo, 20) Tula, 21) Guadalajara, 22) Puerto Vallarta, 23) Ocotlán, 24) Toluca, 25) Morelia, 26) Zamora-Jacona, 27) La Piedad-Pénjamo, 28) Cuernavaca, 29) Cuautla, 30) Tepic, 31) Monterrey, 32) Oaxaca, 33) Tehuantepec, 34) Puebla-Tlaxcala, 35) Tehuacán, 36) Querétaro, 37) Cancún, 38) San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez, 39) Río verde-Ciudad Fernández, 40) Guaymas, 41) Villahermosa, 42) Tampico, 43) Reynosa-Río Bravo, 44) Matamoros, 45) Nuevo Laredo, 46) Tlaxcala-Apizaco, 47) Veracruz, 48) Xalapa, 49) Poza Rica, 50) Orizaba, 51) Minatitlán, 52) Coatzacoalcos, 53) Córdoba, 54) Acayucan, 55) Mérida y 56) Zacatecas-Guadalupe.

que residía en zonas metropolitanas era de 57;878,905 habitantes. El 56%²⁵² de la población total registrada en el país durante ese año.

En el estudio de delimitación de zonas metropolitanas en el 2010, el número de zonas metropolitanas ascendió a 59²⁵³ que equivalen a 367 municipios. De este número de municipios, 263 son municipios centrales. Respecto a la población que reside en estas 59 zonas metropolitanas es de 63;836,779 que equivale al 56.8% total de la población que para el año 2010 es de 112;336,538 habitantes.

En base al comparativo, se demuestra que en cinco años el total de zonas metropolitanas subió un 0.05% al igual que el número de municipios que conforman las zonas metropolitanas. En México hay 2,456 municipios²⁵⁴ de los cuales en 367 de ellos vive más de la mitad de la población del país, que representa el 15% de los municipios. Con base en estas cifras, cobra mayor relevancia el fenómeno metropolitano debido al número de municipios y total de población que vive en estas zonas metropolitanas.

En Tabla 1 se observa cómo ha ido evolucionado el fenómeno metropolitano en México, así como también el incremento en el número de zonas metropolitanas y de municipios que las conforman. Hay que mencionar, que en el estudio se hace la aclaración de que los datos no son estrictamente comparables, aunque nos genera un panorama en relación con la evolución y desarrollo que ha tenido el crecimiento de las zonas metropolitanas mexicanas.

²⁵² De acuerdo con el conteo realizado por el INEGI en el 2005, la población total en México era de 103;263,388 habitantes.

²⁵³ Las tres zonas metropolitanas que se incluyeron además de las 56 señaladas en el estudio de 2005 son las de Tianguistenco, Teziutlán y Celaya.

²⁵⁴ INEGI, *Panorama Socio demográfico 2011*, México, 2011.

Tabla1
Cuadro comparativo
Delimitación de zonas metropolitanas 2015

	2005	2010	2015
Número de zonas metropolitanas	56	59	74
Municipios que conforman el total de zonas metropolitanas	345	367	417
Población total que vive en zonas metropolitanas	57.9 millones de habitantes	63.8 millones de habitantes	75.1 millones de habitantes
Población total del país	103.3 millones de habitantes	112.3 millones de habitantes	119.5 millones de habitantes
Porcentaje de habitantes que vive en zonas metropolitanas	56%	56.8%	62.8%

Fuente: "Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015". SEGOB, CONAPO, INEGI y la SEDATU.

En base a la Tabla 2, el número de zonas metropolitanas delimitadas en un periodo de cinco décadas y media se sextuplicó al subir de doce a setenta y cuatro. Este comportamiento es similar en el número de municipios y delegaciones que forman parte de una metrópoli. En este rubro aumentó siete veces entre 1960 y 2015. Con relación al número de entidades federativas en las que se delimitaron zonas metropolitanas, está presente en todo el territorio nacional. Asimismo, en el periodo de 1990 a 2015 el número de zonas metropolitanas se duplicó al pasar de 37 a 74.

Tabla 2

Indicador	1960	1980	1990	2000	2005	2010	2015
Zonas metropolitanas	12	26	37	55	56	59	74
Delegaciones y municipios metropolitanos	64	131	155	309	345	367	417
Entidades federativas	14	20	26	29	29	29	32
Población total (millones)	9.0	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

Fuente: “Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015”, INEGI, CONAPO, SEDESOL y SEDATU.

La crítica que se hace es solamente en el establecimiento de cuando se puede considerar a una zona metropolitana como tal, sin embargo, no debemos dejar pasar que se ha hecho un gran esfuerzo técnico-analítico para delimitar el número de zonas metropolitanas que existen en el país. La crítica principal -sin querer ser repetitivo- es en considerar a un solo municipio de gran población como zona metropolitana aún y cuando tenga influencia sobre los municipios que lo rodean.

La postura que se toma en este aspecto es que, para considerar a una zona metropolitana como tal, es que debe conformarse por al menos dos municipios, es decir, que uno de los municipios sobre pase sus límites político-administrativo-territoriales y que se puedan establecer que los límites entre ambos han quedado difuminados por el crecimiento propio de la urbe.

Lo anterior es de considerar para efectos de la problemática que se plantea. La característica de una metrópoli, que se constituye por al menos dos municipios contiguos -en el caso de la ZMM- por diez municipios formales -reconocidos por

decreto del Ejecutivo estatal- y por 17 municipios de acuerdo con el estudio realizado por las dependencias federales.²⁵⁵

Ante esto, la posibilidad de que se puedan ocasionar conflictos (daños patrimoniales, por ejemplo) entre los municipios aumenta como consecuencia de la dinámica propia de la metrópoli regia.

Es por eso, que si bien es cierto los municipios tienen un límite que es el establecido en la Constitución mexicana y en la Constitución estatal del estado de Nuevo León a través de las competencias que se son reconocidas a este orden de gobierno, por otro lado, no existe un mecanismo o instrumento de control de índole metropolitano al cual los municipios metropolitanos puedan recurrir en caso de verse afectados por la actuación de otro u otros municipios que conforman la metrópoli que les permita garantizar una indemnización por el daño que les fue ocasionado.

Es decir, actualmente se cuenta con los límites municipales que son las competencias y facultades con que cuentan los municipios y sus autoridades y a su vez, otros de los límites que tienen los municipios son los de no realizar aquellas competencias que están reservadas a la Federación y a los municipios.

En cuanto a los mecanismos de control, si bien es cierto que existe el control jurídico de la controversia constitucional, también lo es que dicho proceso es para reclamar una invasión de competencias de alguno de los órdenes de gobierno o de las autoridades o instituciones señaladas en el artículo 105 de la Constitución mexicana. Esto es, la controversia constitucional resuelve conflictos de competencia que es una materia distinta a la que puede suscitarse entre municipios metropolitanos cuando alguno o algunos de estos se vean afectados por otro.

²⁵⁵ INEGI, CONAPO, SEDESOL y SEDATU, Delimitación de las zonas metropolitanas en México 2015. México, 2015.

Con lo anterior, en el estado de Nuevo León se puede establecer en la Constitución local un mecanismo por medio del cual, los municipios metropolitanos puedan interponer cuando se vean afectados o dañados por otro u otros municipios que conforman la metrópoli regia. De hecho, se puede incluir una fracción en el artículo 116 constitucional que faculte a las entidades federativas en legislar en esta materia, considerando también que más de la mitad de la población en el país reside en zonas metropolitanas.

2.3 LA TIPOLOGÍA DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO

En México hay 2,456 municipios que por sus características se han clasificado en cuatro tipos: rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos. Los municipios rurales con aquéllos que cuentan con una población no mayor a 5,000 habitantes y son aquéllos que desarrollan actividades del sector primario como son la agricultura, ganadería, pesca y minería. Es en este tipo de municipios donde prevalece una constante migración a las ciudades y municipios con mayor equipamiento y diversificación de actividades económicas.²⁵⁶

El municipio suburbano es aquél en el que se desarrollan actividades mixtas y que se encuentra en una transición entre lo rural y urbano. Entre las actividades que desarrollan están la pesca, minería, actividades agropecuarias, forestal, pequeña industria, artesanías y servicios aunado a que también se presentan marcadas carencias en infraestructura y equipamiento. La población en este tipo de municipios es de 5,000 a 15,000 habitantes²⁵⁷.

Respecto al municipio urbano, sus características con que su población es superior a los 15,000 habitantes; son receptores de la migración de poblaciones

²⁵⁶ Martínez Gil, Pablo, "El municipio, la ciudad y el urbanismo", Cisneros Farías, Germán y Otero Salas, Filiberto (coords.), *Régimen jurídico del urbanismo. Memoria del primer Congreso de Derecho Administrativo Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 208

²⁵⁷ *Ídem*

rurales; sus actividades son industriales, comercio y servicios. Cuentan con la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios públicos básicos y equipamientos en el sector salud, educativo, etcétera, de cobertura estatal y regional²⁵⁸.

Jaime Orozco hace una clasificación similar a la de Martínez Gil, aunque con algunas diferencias que se mencionan a continuación: en el caso de los municipios semiurbanos, menciona que su población oscila de los 5,000 a los 50,000 habitantes; los municipios urbanos los que oscilan entre 50,000 y 300,000 habitantes y agrega la categoría de municipios metropolitanos, que son aquéllos que su población es superior a los 300,000 habitantes.²⁵⁹

Señala que esta tipología determina la jerarquía del municipio de que se trata y que además del criterio poblacional se pueden tomar en cuenta otros factores como son las actividades económicas que efectúan y que son similares a las mencionadas por Martínez Gil. Desde las actividades primarias que se realizan en los municipios rurales hasta la existencia de toda gama de industrias, actividades productivas y un importante sector terciario en los municipios metropolitanos.²⁶⁰

En el tema de las tipologías, es importante lo que menciona Mejía Lira. Las clasificaciones podrían ocultar el significado integral del fenómeno por tres razones: la primera por el *a priori* o los criterios que establecen las diferencias; la segunda por dejar la idea de homogeneidad en los tipos y, por último, por tener la pretensión del todo explicativo, es decir, abarca todo el fenómeno en su conjunto, cuando en realidad toma en cuenta solo una parte de este.²⁶¹

²⁵⁸ *Ibíd*em, p. 209

²⁵⁹ Orozco, Jaime, "Tipología de los municipios en México", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 42, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, p.42.

²⁶⁰ *Idem*

²⁶¹ Mejía Lira, José, "Tipologías municipales ¿para qué?", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, número 42, 1993, p.20 y ss.

Medina igualmente comenta que el problema de las tipologías se genera porque muchos tipos no buscan reflejar la diferencia natural de los hechos dentro de un fenómeno, sino por el contrario se definen y construyen como categorías artificiales y arbitrarias sin considerar la dinámica de la realidad, aunque igualmente dice que la construcción de tipologías es permeada por tres vertientes: institucional, relacional y funcional.²⁶²

La primera clasifica a los fenómenos de la realidad con base en instituciones, entendidas estas como conjunto de creencias, ideas, usos y costumbres, así como conjunto de elementos materiales que forman todo un coordinado y organizado. Como ejemplos de esta clasificación están la familia, el municipio, matrimonio, partido político.

La vertiente relacional es aquella que el universo social está formado no por categorías de fenómenos organizados y estructurados sino por sistemas de relaciones interindividuales. Por último, la funcional clasifica las diversas categorías de relaciones sociales según el papel que desempeñan en la comunidad. La función se expresa como una concepción organicista de la sociedad concediendo la importancia al fin perseguido.

Las tipologías constituyen ciertos problemas por los criterios que se emplean, sin embargo, permiten identificar las categorías o fenómenos determinados. Sientan una base para partir de un estudio o análisis y tener un mejor entendimiento de los hechos. Los comentarios anteriores respecto a las tipologías de los municipios son relevantes para nuestro estudio porque como se pudo observar, entre las clasificaciones se mencionan a los municipios urbanos y en otros casos, municipios metropolitanos como los clasifica Jaime Orozco. En el siguiente punto o apartado se desarrollará el origen y evolución del fenómeno metropolitano en México.

²⁶² Medina, Alejandro, "Sobre la tipología municipal", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núms. 42, 43 y 44, 1993.

2.4 EL FENÓMENO METROPOLITANO EN MÉXICO

Un fenómeno que empezó a tomar forma poco antes de la mitad del siglo XX, de acuerdo con la doctrina y literatura especializada (Lefevbré, Toscano, Iracheta, Sobrino, entre otros) específicamente en la década de los años cuarenta es lo que se ha denominado fenómeno metropolitano. El fenómeno metropolitano mexicano no fue la excepción porque estuvo aparejado con el que se dio a nivel mundial en diversas regiones del planeta. Ello significó que, por varios efectos como el de la migración del campo a la ciudad, poco a poco el predominio en el territorio mexicano cambiará de predominantemente rural a urbano²⁶³.

En este contexto, antes de hablar del fenómeno metropolitano tenemos que referirnos al fenómeno urbano (formación de ciudades) porque es previo al de la metropolización. Castells²⁶⁴ distingue dos conjuntos de acepciones del término urbanización: 1) la concentración espacial de la población a partir de unos determinados límites de dimensión y densidad y, 2) la difusión del sistema de valores, actitudes y comportamientos que se resume bajo la denominación “cultura urbana”. El primer punto no parece tener alguna confusión, pero en el segundo, al referirse a la cultura urbana se puede interpretar como la característica o características que distingue a ese centro urbano de otros. Por ejemplo, en México, la cultura del norte del país es diferente a la del centro y sur. Esto trasciende a las zonas metropolitanas identificadas en México que más adelante se indicarán en este capítulo.

²⁶³ Castells crítica la dicotomía campo-ciudad porque expone que dicha oposición algunos autores la interpretan en sentido simplista, como si las formas espaciales pudieran ser actores sociales, expresa, pues, la particular relación de clases, que oscila desde variantes del feudalismo (Japón) a las formas burocráticas de explotación conocida como “despotismo asiático”, pasando por las configuraciones más complejas, como el sistema indio de castas, Castells, Manuel. *La cuestión urbana*, décimo séptima reimpresión, España, Siglo XXI Editores, 2012, p. 56.

²⁶⁴ *Ibidem*, p.15.

La problemática de la urbanización gira en tres ejes fundamentales: 1) la cuestión del ritmo de urbanización en el conjunto del mundo; 2) la concentración de este crecimiento urbano en las regiones llamadas “subdesarrolladas” sin correspondencia con el crecimiento económico que acompañó a la primera urbanización en los países capitalistas industriales; 3) la aparición de nuevas formas urbanas, y, en particular de grandes metrópolis y; 4) la relación del fenómeno urbano con nuevas formas de articulación social nacidas del modo de producción capitalista pero que tienden a superarlo.²⁶⁵

El segundo punto es de llamar la atención porque Castells hace la distinción entre el fenómeno de urbanización de los países desarrollados y las regiones “subdesarrolladas” (conocidas actualmente como emergentes) como las denomina respecto a la variable de crecimiento económico. El análisis en que se basa comprende las zonas metropolitanas en países desarrollados, pero también hace un estudio con referencia a los países latinoamericanos²⁶⁶. Una característica de las regiones subdesarrolladas es que la concentración de población en los centros urbanos va aparejada con un desorden en materia de planificación urbana por parte de las autoridades correspondientes. En el tercer punto identificamos lo referente a la metropolización como resultado del crecimiento en el ritmo de urbanización en determinadas regiones de las cuales México no está exento. La última problemática está relacionada con la variable económica.

²⁶⁵ *Íbidem*, p. 22.

²⁶⁶ Castells, en primer lugar, destaca que, si América Latina posee una singularidad técnicamente significativa, por encima de sus enormes disparidades internas y de algunas semejanzas, en su situación con respecto a otras áreas llamadas del “Tercer Mundo”, es justamente causa de una cierta similitud con sociedades que la componen en lo referente a la estructuración de su situación de dependencia. Señala que las formaciones sociales existentes en América Latina con anterioridad a la penetración colonialista ibérica, fueron prácticamente destruidas físicamente, o en todo caso, nuevas sociedades construidas a partir de este impacto, nacieron y se desarrollaron bajo el signo de la dependencia, sin apenas presentar particularidades relativas a la estructura social presente, como fue el caso de Asia, la evolución posterior del conjunto de diferentes articulaciones regionales a la metrópoli, así como de la reorganización de las relaciones de fuera entre los países dominantes: concretamente, desplazamiento de la supremacía ibérica a la inglesa y, posteriormente, a la norteamericana. Apunta que el proceso de urbanización en América Latina, en tanto proceso social solo puede ser entendido a partir de esta especificación histórica y regional del esquema general de análisis de la urbanización dependiente. *Ibidem*, pp. 61 y 62.

Puntualiza que el término urbanización se refiere “al mismo tiempo tanto a la constitución de formas espaciales específicas de las sociedades humanas, caracterizadas por la significativa concentración de las actividades y poblaciones en un espacio restringido, como a la existencia y difusión de un particular sistema cultural, la cultura urbana”.²⁶⁷ Reitera Castells que la urbanización tiene dos características. La primera es el aspecto espacial y la segunda la cultura urbana. El enfoque en el estudio del fenómeno de urbanización y de metropolización que Castells realiza es desde el ámbito del espacio o territorio de la metrópoli, es decir, desde el ámbito espacial del fenómeno.

Por el surgimiento del fenómeno metropolitano, hubo dos tradiciones o modelos que se encargaron de analizarlo y delimitarlo. Por una parte, tenemos la tradición americana y por la otra la europea. La primera se basaba en la identificación del número de habitantes; de uno o más municipios contiguos, con por lo menos una ciudad de cincuenta mil habitantes y se incluían todos los municipios que cumplían ciertos requisitos básicos de integración económica, social y cultural.²⁶⁸

Después, en los años sesenta, se incluyó en la definición de área metropolitana, además de los criterios señalados anteriormente, la existencia de un 75% de población no agrícola, una densidad de 50 habitantes por kilómetro y que al menos 15% de los trabajadores que residían en los municipios debían trabajar en la ciudad central. Por su parte, en la tradición europea, el área metropolitana no es reconocida, aunque prevalecía una visión económica.

Esteban Valenzuela menciona como ejemplo el caso de la tradición inglesa, en la cual se tomó como criterio los mercados locales de trabajo, es decir zonas donde los viajes cotidianos por el trabajo son frecuentes e intensos.²⁶⁹ Estos

²⁶⁷ *Ibidem* p. 26.

²⁶⁸ Valenzuela, Esteban, “Las áreas metropolitanas. reflexión, evolución y casos de estudio”, *Urbano*, núm. 14, 9, 2006, p. 4-13.

²⁶⁹ *Ibidem*, p. 6.

criterios estuvieron presentes hasta la década de los noventa en el siglo XX, cuando, en 1998, se reconoció a las Funciones Regionales Urbanas y se establecieron dos tipos: la primera que comprendía aquellos asentamientos poblacionales con más de 300,000 habitantes, de los cuales, al menos 200,000 debían residir en la ciudad central y en la segunda categoría, los criterios eran menos exigentes respecto de la población mínima de la ciudad.

Respecto a la tradición europea, Christian Lefevre distingue dos periodos: de 1960-1980 y de 1980-2000 de acuerdo con el grado de centralización/descentralización en los países europeos.²⁷⁰ En la década de los sesenta, el gobierno metropolitano se refería a la estructura o arreglos institucionales los cuales determinaban el modelo metropolitano y sus características principales eran la de una legitimidad política fuerte, autonomía del gobierno como de los entes locales; jurisdicción y cobertura de un territorio que funcionaba como área urbana.

Continuando con lo que menciona Lefevre, en la década de 1960 a 1970, fue un buen periodo para los gobiernos metropolitanos, los cuales, después de un periodo crisis entre 1970 y 1980, en la última década del siglo XX hubo cambios que correspondieron a la creación de nuevas áreas metropolitanas o en una renovación en las áreas metropolitanas que aparecieron entre 1960 y 1970.

Como resultado de la evolución de las metrópolis, María Eugenia Negrete menciona que esta presenta dos resultados complementarios: el desarrollo económico y el bienestar social.²⁷¹ Respecto al desarrollo económico está relacionado con el término de competitividad de las ciudades, para describir las condiciones en que la competencia en mercados abiertos enfrenta a diversas

²⁷⁰ Lefevré, Christian, *Building metropolitan governments in Europe: 1060-2000. From functional to political legitimacy*. Bolivia, Foro Internacional de Metropolización, 1999. También puede consultarse a Rodríguez Alfredo y Oviedo, Enrique, *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*, Chile, CEPAL, 2001.

²⁷¹ Negrete, María Eugenia, *op. cit.*, nota 240, p. 179

ciudades como posibles destinos de inversiones productivas ya sea de empresas nacionales o extranjeras.

Por su parte, bienestar social, la calidad de vida y la preservación y mejora de las condiciones ambientales en las grandes ciudades constituyen retos mayores en términos de dotación eficiente de servicios públicos, transporte, seguridad, áreas verdes, etc., además de la responsabilidad ineludible de proveer de suelo urbanizado y vivienda digna a su creciente población.

Estos resultados además de implicar lo correspondiente al desarrollo económico y el bienestar social también producen que los gobiernos de los municipios metropolitanos enfrentan retos mayores en comparación con los municipios que no forman parte de una metrópoli. Uno de estos retos son las externalidades negativas del desarrollo económico y el bienestar social como la marginación, pobreza, carencia de servicios públicos.

Como parte de un todo metropolitano, los municipios deben tener la responsabilidad, dentro del ámbito de sus jurisdicciones, por una parte, de proveer los servicios públicos, así como de cumplir eficazmente con las disposiciones señaladas en el artículo 115 respecto al régimen municipal mexicano.

Por la otra, implementar políticas públicas de carácter metropolitano, su papel es trascendente en la metrópoli a la cual pertenece, así como su función y actuación como la función de sus gobiernos impacta positiva o negativamente en el resto de sus municipios vecinos. En síntesis, los municipios deben tener presente y actuar con visión metropolitana. Lo que hagan o dejen de hacer impactará al todo metropolitano.

Al respecto, es pertinente recordar que nuestro tema se focaliza en la responsabilidad de los municipios metropolitanos cuando alguno o algunos de estos ocasiona un daño o perjuicio a otro municipio que conforma la metrópoli. Es

decir, una figura análoga a la responsabilidad patrimonial del Estado, pero enfocada al ámbito municipal-metropolitano.

Lo anterior, lo consideramos pertinente en virtud que, por una parte, México es un país mayormente metropolitano en el cual más del 50% de la población nacional reside en zonas metropolitanas.

En el caso particular de Nuevo León, como se verá más adelante (apartado de la ZMM al referirnos al desarrollo y municipios que la integran) el porcentaje de la población de la entidad neolonesa que vive en la metrópoli está por encima del 60% (municipios formalmente metropolitanos) pero si consideramos el estudio de las dependencias nacionales (SEGOB, SEDATU, INEGI y CONAPO) en cuanto al número de municipios que son considerados como metropolitanos (17), el dato que arroja es mayor: 91%.

Se puede interpretar que prácticamente la población de Nuevo León reside en la ZMM, con lo cual, consideramos necesario que así como existen figuras de responsabilidad civil, responsabilidad internacional, responsabilidad patrimonial del Estado, también es una necesidad que en el andamiaje jurídico –al menos en el caso de Nuevo León que es el espacio de nuestro estudio- se tenga una categoría jurídica relacionada al ámbito metropolitano como es la responsabilidad municipal-metropolitana a través de un proceso judicial metropolitano.

En el caso del fenómeno metropolitano mexicano, su génesis es en la década de 1940 (cómo se ha apuntado, las metrópolis son un fenómeno que a nivel mundial se presentó simultáneamente en varias regiones). Está relacionado con el crecimiento poblacional en el país y con el desarrollo económico. En este sentido, Jaime Sobrino menciona que este crecimiento se da en tres fases. La primera de 1900 a 1940 en la cual la población creció de 13.6 a 19.7 millones de

habitantes.²⁷² Esta etapa se caracterizó por el rompimiento del modelo liberal de crecimiento económico que se introdujo a finales del siglo XIX como consecuencia de la Revolución mexicana y la emergencia de un nuevo Estado nacional.

La segunda fase ocurrió de 1940 a 1980 cuyo modelo de desarrollo fue el orientado hacia la sustitución de importaciones, protección comercial y atención del mercado interno. La población aumentó de 19.7 a 66.8 millones.²⁷³ La tercera fase comenzó en la década de los ochenta donde también hubo un cambio en la estrategia del crecimiento económico por la crisis del modelo de sustitución de importaciones y el desbalance de las finanzas públicas hacia uno de apertura comercial y de menor papel del Estado en las actividades económicas.²⁷⁴

Gustavo Garza concuerda con estas tres fases de la evolución del sistema urbano en México que clasifica de la siguiente manera: a) moderado-bajo (1900-1940); b) acelerado-medio (1940-1980) y bajo-acelerado (1980-2005) que tiene relación con las cifras dadas por Sobrino en particular en las primeras dos fases en las que se ve en primer lugar un ritmo semi-lento de crecimiento poblacional que posteriormente se elevó de manera considerable en los siguientes cuarenta años.²⁷⁵

Partiendo de un enfoque jurídico, Francisco Toscano apunta que para hablar de fenómeno urbano se requiere en primer lugar, de la formación de ciudades (lo que Castells denomina proceso de urbanización).²⁷⁶ Este fenómeno

²⁷² Sobrino, Jaime, "La urbanización en el México contemporáneo", *Notas de población*, CEPAL, año XXXIX, núm. 94., 2012, p. 95.

²⁷³ *Ibidem*, p. 96. Este es el periodo del *boom* poblacional y del "milagro mexicano" a causa del aumento en los ingresos el gobierno, cuya fuente principal fue el petróleo.

²⁷⁴ Adicional a eso, se inicia el proceso de descentralización política con las reformas al régimen municipal de 1983 y la implementación de políticas neoliberales a finales de la década de los ochenta e inicios de la década de los noventa. Al respecto, puede consultarse a Rodríguez, Victoria, *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

²⁷⁵ Garza, Gustavo, "La urbanización metropolitana en México: normatividad y características socioeconómicas", *Papeles de Población* núm. 52, CIEAP, El Colegio de México, 2007, pp. 78 y 79.

²⁷⁶ Toscano, Francisco, *op. cit.*, nota 242, p. 38

urbano conlleva la formación de áreas urbanas (ciudades) que son espacios considerados como urbanos por su tamaño y densidad de población. A su vez, la conjunción de áreas urbanas dará lugar a las conurbaciones que son el espacio formado por diversas áreas urbanas donde los límites administrativos se difuminan y confunden. Conforme se va dando el crecimiento de áreas conurbadas, se origina o se da paso a lo que denominamos fenómeno metropolitano²⁷⁷.

De lo anterior, se comparte la siguiente gráfica referente al proceso, desarrollo o evolución del fenómeno metropolitano:



Fuente: Elaboración propia con información de Francisco Toscano.

La segunda característica señalada por Toscano²⁷⁸ es la superación de los límites administrativos municipales. Esto significa la inexistencia de límites territoriales claros (naturales o artificiales) que cierran los contornos de las distintas demarcaciones municipales implicadas. Esto presupone, indica Toscano, un ámbito de mayor extensión territorial que el de un municipio que generan espacios que superan territorialmente el término municipal y con ello, ya no da lugar a hablar del ámbito municipal porque aparecen problemas que no pueden resolverse estrictamente en esa esfera puesto que lo sobrepasan y requieren ser situados en otro ámbito de gestión que es propio del espacio metropolitano. El

²⁷⁷ Los elementos que se tienen que plantear para pensar que se pasa de lo urbano a lo metropolitano- pero sin perder de vista que la aparición del fenómeno metropolitano es una continuación del fenómeno urbano- es que sean varias áreas urbanas las que limitan entre sí. Esta conjunción da lugar a la conurbación que es un espacio conformado por distintas áreas urbanas cuyos límites administrativos, dada la proximidad entre ellas, se difuminan y confunden. Las características de las distintas áreas urbanas que componen la gran conurbación, aquella que deriva en un espacio metropolitano, son variados y no necesariamente homogéneas. Ello da pie a la zonificación de las zonas metropolitanas en función de su estructura, que muestra extraordinariamente diversa y muy compleja, lo que nos sitúa ante un escenario de áreas metropolitanas muy distintas y de distinto tipo, en función de la aplicación de este criterio estructural. Para mayor detalle, véase a Toscano, Francisco, *op. cit.*, nota 242, pp. 34-43.

²⁷⁸ *Ibidem*, p. 43-45.

municipio como fórmula jurídico-administrativa se le ha quedado pequeño a la ciudad, razón por la cual hay que encontrar una nueva solución jurídica.

Estamos de acuerdo con la postura de Francisco Toscano que es aplicable para el modelo mexicano, aunque hay que mencionar que el modelo español es diferente.²⁷⁹ Sin embargo, el municipio, como base del régimen local en las entidades federativas mexicanas en lo que comprende el ámbito metropolitano, por sí mismo no puede solucionar los problemas de impacto metropolitano.²⁸⁰

En este contexto en México no se ha acercado el derecho para solucionar o lograr una respuesta al fenómeno metropolitano. Está presente, es una realidad que se percibe y que no podemos negar, sin embargo, es diferente aceptar que vivimos en un país predominante urbano y metropolitano a que los gobiernos municipales metropolitanos, en primer lugar, tengan conciencia de que son integrantes de una metrópoli.

El municipio metropolitano debe cambiar su postura “municipalista” e identificarse como parte integrante de una zona metropolitana. Decimos “municipalista” en el sentido de que el municipio es libre (autónomo) dentro de su jurisdicción, pero también su actuación cuando forma parte de una zona metropolitana debe ajustarse a que no afecte o cause un agravio a algún otro municipio o municipios metropolitanos. Medir y evaluar los posibles los resultados y consecuencias que por la implementación de un acto de gobierno o políticas públicas pueden generar a los municipios vecinos con la finalidad de evitar que se ocasione un perjuicio al patrimonio municipal.

²⁷⁹ Conviene hacer la aclaración que, en el derecho español, si están reconocidas las áreas metropolitanas como forma de organización local en la Ley de Bases del Régimen local.

²⁸⁰ Los problemas de impacto metropolitano se pueden considerar todas aquellas atribuciones que tienen los municipios pero que de una u otra manera afectan directa o indirectamente a los ciudadanos o a los gobiernos municipales que conforman la zona metropolitana.

Con lo anterior, se genera un nuevo concepto de ciudad que responde al paso de la ciudad cerrada a la ciudad abierta²⁸¹ que trae consigo una quiebra de los esquemas organizativos tradicionales que no se ajustan a la nueva configuración de la ciudad. Morell Ocaña (citado por Toscano)²⁸² dice que “lo que hoy es la ciudad como realidad social típica, no ha sido debidamente reflejado en el Derecho; en el ordenamiento pervive aún una imagen de la ciudad que ha pasado casi a las páginas de la historia porque la profunda evolución social del presente la ha ido paulatinamente borrando de la realidad viva”.

El redimensionamiento territorial y administrativo del municipio, establece Toscano, resulta impracticable en nuestro derecho (*derecho español*) y en casi todo nuestro contorno jurídico, es obligado preguntarse sobre la aplicación de otras posibles soluciones.

Esta afirmación, también aplica para el derecho mexicano porque si bien es cierto que hay una realidad metropolitana o hecho metropolitano, también lo es que el fenómeno metropolitano traducido en la formación de zonas metropolitanas no es reconocido expresamente como tal en la constitución mexicana, así como tampoco en las constituciones estatales con lo cual no se pueden establecer directrices, políticas públicas o mecanismos eficaces para controlar constitucionalmente este fenómeno.

Sin embargo, este tema se ha ubicado dentro de la materia de desarrollo urbano en las leyes correspondientes. Respecto al texto constitucional federal²⁸³ y

²⁸¹ Fernández, Tomás, “Áreas metropolitanas y descentralización”, Martín-Retortillo, Sebastián, *Descentralización administrativa y organización política, Tomo III, Nuevas fórmulas y tendencias*, Alfaguara, 1973, pp. 638 y 639.

²⁸² Toscano, Francisco, *op. cit.* nota 242, p. 46.

²⁸³ Artículo 115, fracción VI “Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”

en la constitución local de Nuevo León,²⁸⁴ si bien es cierto no se indica expresamente el término zona metropolitana, si hace referencia a “continuidad demográfica” que es un aspecto que identifica a una zona metropolitana para efectos de planeación, regulación y coordinación del desarrollo de los municipios que integran dicha continuidad.

En este sentido, en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (LAHOTDUNL)²⁸⁵ se define que es una zona metropolitana, se regula lo relativo a la planeación regional, estatal y metropolitana, se dedica un capítulo a las zonas metropolitanas (Capítulo Segundo) en el cual se establece lo relativo a la delimitación, dimensión, límites, creación; programación, ejecución y operación de obras de infraestructura y equipamiento y la administración de servicios públicos de nivel metropolitano; mecanismos y criterios para homologar las regulaciones y normatividad urbana²⁸⁶ entre otros aspectos de las zonas metropolitanas.

Respecto a la legislación nacional, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU),²⁸⁷ también se define que se entiende por zona metropolitana, programas metropolitanos y de zonas conurbadas (Capítulo Quinto); delimitación y constitución de una zona metropolitana, además que se incluye un capítulo sobre gobernanza metropolitana,²⁸⁸ misma que es entendida 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.

²⁸⁴ Artículo 132 de la Constitución de Nuevo León, último párrafo “En el caso de que el crecimiento de los centros urbanos forme o tienda a formar una continuidad demográfica, los municipios involucrados deberán, con apego a la Ley, planear y regular de manera coordinada el desarrollo de los mismos”

²⁸⁵ Publicada en el Periódico Oficial del Estado el día 27 de noviembre de 2017

²⁸⁶ Un ejemplo es el Reglamento Homologado de Tránsito para los municipios del Área Metropolitana de Monterrey

²⁸⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016

²⁸⁸ Capítulo Sexto, artículos 36 a 39 de la LGAHOTDU

Como se indicó en el capítulo segundo, esta definición de gobernanza metropolitana incluye a los tres órdenes de gobierno por ser una competencia concurrente. Al respecto, en la LGAHOTDU, se señalan las atribuciones de la Federación, las entidades federativas y los municipios²⁸⁹.

Por otra parte, algunos estados han promulgado leyes de desarrollo metropolitano con la finalidad de regular el crecimiento y convivencia en los municipios metropolitanos correspondientes, pero queda pendiente lo relativo a la regulación jurídica de este fenómeno.²⁹⁰

El tercero y último elemento mencionado para hablar de realidad metropolitana son las vinculaciones económicas y sociales entre los núcleos de población que se convierte en el rasgo decisivo para afirmar que existe el fenómeno metropolitano. Menciona Toscano que la principal variable de determinación de este vínculo es la movilidad residencia-trabajo que consiste en los desplazamientos o movimientos pendulares de los trabajadores entre su lugar de residencia y su lugar de trabajo, aunque este no es el único criterio que se tiene que considerar porque hay otros como el ocio, recreo, compras, relaciones sociales y satisfacción de necesidades vitales de cualquier tipo.²⁹¹

En este sentido, para Iracheta el fenómeno central es la tendencia hacia la concentración de personas, así como de actividades económicas y sociales en ciudades con dinámicas que llevan a generar núcleos urbanos de gran atracción y conjunto de ciudades que se relaciona en diversos grados de dependencia.²⁹²

Coincide con Toscano en los criterios para hablar de realidad metropolitana, esto es, para reconocer un área o zona metropolitana tenemos que considerar el

²⁸⁹ Artículos 8, 10 y 11 respectivamente

²⁹⁰ En materia de coordinación para el desarrollo metropolitano, las entidades que han legislado al respecto son Hidalgo, Zacatecas, Jalisco, Morelos, Oaxaca y Colima, cuya legislación se denomina "Ley de Zonas Metropolitanas del Estado de Colima"

²⁹¹ *Ibidem*, p. 50-54.

²⁹² Iracheta, Alfonso, *Metrópolis en crisis. Una propuesta para la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala*, México, El Colegio Mexiquense, 2012, p. 24.

carácter urbano; expansión sobre diversas unidades político-administrativas; interconexión centro-periferia y distintos grados y niveles que asume cada una de estas características. Así mismo, señala que la metrópoli afecta y es afectada de manera distinta por y en cada una de las jurisdicciones político-administrativas que la conforman. Es diferente el papel y necesidades que tiene un municipio en el área consolidada de la metrópoli, al que tiene el que se encuentra en la periferia y que, sin haberse urbanizado totalmente, sus relaciones con el resto del conglomerado son funcionales.

Por lo anterior, los problemas que se identifican en una zona metropolitana son por una parte la coordinación entre las autoridades municipales para atender temas de interés metropolitano. Otro aspecto es la fragmentación administrativa entre los municipios metropolitanos, donde los problemas o necesidades de uno son diferentes en otros. Persiste una visión municipalista, como una parte o pieza aislada de la metropolitana en lugar de una visión metropolitana entre los municipios que la integran.

Ante esto, cabe mencionar que, en el ámbito metropolitano en México, se da la misma situación que en otros modelos como el brasileño²⁹³ donde las regiones metropolitanas no tienen una personalidad política concreta, tampoco tienen, por lo tanto, capacidad potestativa, por lo que las soluciones para asuntos metropolitanos necesitan de un diálogo entre los entes políticos federativos para el alcance de actuación eficaz. Lo anterior, da un resultado que se considera como positivo en el diálogo que, además de fortalecer la propia Federación, aumenta el grado de ciudadanía de la población y sobre todo la legitimidad de las soluciones adoptadas, con lo cual se fortalece las redes de la gobernanza metropolitana.

No se pone en duda esfuerzos que se han realizado en materia de coordinación, planeación, homologación de reglamentos -como es el caso del

²⁹³ Etinger de Araujo, Miguel, "Las competencias urbanísticas y la planificación metropolitana en el Estado autonómico español y en el federalismo brasileño", *Boletín Mexicano de Derecho comparado*, núm. 138, 2013, pp. 879-907.

reglamento de tránsito en Monterrey- pero aún está muy fuerte la visión formalista del municipio libre, que se reconoce, pero dada la morfología de una zona metropolitana, este formalismo de la autonomía municipal no debe ser un impedimento para el adecuado desarrollo de la metrópoli, así como de la gobernanza metropolitana.

Así mismo, dada esta fragmentación entre los municipios metropolitanos, se pueden presentar conflictos como son que uno de estos puede afectar en su patrimonio al otro -algo parecido a lo que sucede con la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado-. De momento, los municipios no cuentan con un mecanismo judicial a través del cual, pueden acudir para reclamar una indemnización por el daño ocasionado.

En este contexto, se ha identificado que la acción del estado mexicano en la intervención pública metropolitana se caracteriza principalmente por los siguientes aspectos: a) falta de voluntad política, b) el interés de reproducción de capital, c) incapacidad del Estado para cubrir las necesidades de los servicios metropolitanos, d) limitado conocimiento e información para enfrentar los problemas metropolitanos de forma integral, e) no se enfrenta la problemática metropolitana en su conjunto, por lo que su acción aún parece limitarse a la jurisdicción político-administrativa.²⁹⁴

De estos factores, si bien todos son importantes para el tema metropolitano, sin embargo, es necesario reflexionar sobre la necesidad de que la problemática metropolitana se resuelve entre todos los actores involucrados y no solo de manera particular, es decir, por un solo municipio. Generalmente se dice que los municipios están apartados, como si fueran islas en el tema metropolitano. Lo que se requiere es que se vayan construyendo redes o nodos entre los municipios a

²⁹⁴ De Alba, Felipe, "Fragmentación institucional en México: la saturación del espacio público y la acción intergubernamental en una metrópoli en conflicto", *Provincia*, núm. 16, Venezuela, julio-diciembre 2006, pp. 109-159.

través de los actores políticos, económicos y sociales para resolver los problemas metropolitanos y a su vez generar y coadyuvar en la gobernanza metropolitana.

Una vez que se ha desarrollado el tema del fenómeno metropolitano, a continuación, se abordará lo relativo a los conceptos de área urbana, zona metropolitana y megalópolis. Lo anterior para precisar en qué consiste cada uno, identificar sus diferencias

2.5 DIFERENCIAS ENTRE LOS CONCEPTOS DE ÁREA URBANA, ZONA METROPOLITANA Y MEGALÓPOLIS

En el lenguaje cotidiano se suele hablar de dos conceptos que se utilizan como sinónimos pero que tienen diferencias. Estos conceptos son los de área y zona metropolitanas. En este sentido, como se comentó anteriormente, es a partir de la segunda mitad del siglo XX que se acelera el proceso de urbanización que trae como resultado la metropolización caracterizada por un centro urbano o ciudad central que se expande y que trae como resultado la conurbación con otros centros de menor población, así como la contigüidad con otros municipios.

Sin embargo, antes de entrar a la definición de lo que es una zona metropolitana, es pertinente hacer una diferenciación con otros términos para evitar confusiones por lo parecido que estos pueden ser.

Estos conceptos a los que nos referimos son el de área y región metropolitanas o megalópolis. Se considera área metropolitana al área que alude exclusivamente al tejido urbano construido y contiguo, con límites más irregulares y finaliza donde la superficie tiene un uso de suelo no urbano.²⁹⁵ El área

²⁹⁵ Sobrio, Jaime, *Gobierno y administración metropolitana y regional*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993.

metropolitana comprende entonces, la superficie en la cual hay asentamientos humanos y existe una contigüidad entre los mismos que termina en las áreas en las cuales hay un suelo no urbano o no habitado.

Por su parte, en la región metropolitana, las necesidades del gobierno y la administración son diferentes que en una zona metropolitana porque mientras que la segunda es urbana, en la región metropolitana se destaca la interacción regional de un conjunto policéntrico de asentamientos humanos, lo que implica poner el acento en las estrategias de flujo y vinculación entre ellos y en el manejo y control de los espacios entre los centros de población que normalmente tienen usos primarios y requieren políticas ambientales claras para la preservación de los recursos naturales.

La región metropolitana surge por la expansión física y funcional de la metrópoli. Se amplía la concentración urbana en diversos puntos. El núcleo son los centros de población y las ciudades que rodean a la zona metropolitana o, también, porque se conforma un conjunto policéntrico de ciudades en “red” o “corredor”.²⁹⁶

La región metropolitana también es conocida como *megalópolis*. Entre las regiones metropolitanas tenemos el caso de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca y la corona de zonas metropolitanas (Toluca, Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca-Cuautla, Pachuca) que conforman la región del Centro de México o megalópolis.²⁹⁷

Entrando en materia, una zona metropolitana, para Castelazo,²⁹⁸ es el “espacio territorial de influencia dominante de un centro de población, enfocado

²⁹⁶ Iracheta, Alfonso, *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 54.

²⁹⁷ *Ibidem*, p. 55.

²⁹⁸ Meza, Jaqueline, “La coordinación intergubernamental para el desarrollo metropolitano en el Estado de México. El caso de la Zona Metropolitana del Valle de México”, *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Madrid, 2004, p.

hacia las atribuciones de los municipios y entidades federativas en cuanto a la coordinación intergubernamental e interestatal para su administración” Esta definición incluye el término coordinación intergubernamental que debe ser uno de los elementos claves para el adecuado desarrollo de las zonas metropolitanas mexicanas.

Asimismo, para Barrero existe un concepto extrajurídico de área metropolitana y un concepto normativo. Para el primero, una área metropolitana son “aquellas aglomeraciones urbanas situadas en el cinturón de las grandes ciudades”. Respecto al concepto normativo, “a las formas de organización y gobierno características de tales espacios”.²⁹⁹ Como se comentará más adelante, estos conceptos jurídicos y extrajurídicos tienen relación con lo que Toscano denomina realidad o hecho metropolitano y con el hecho jurídico metropolitano.

En base a los conceptos que establece Barrero de una zona metropolitana, en el derecho mexicano solo se puede hablar del concepto extrajurídico. Lo que está pendiente es aterrizar el fenómeno metropolitano al derecho, que haya un reconocimiento formal e institucional a las zonas metropolitanas que a su vez coadyuve a los conflictos que puedan darse entre los municipios que integran la metrópoli.

Para Iracheta una metrópoli o zona metropolitana constituye una zona de extensión territorial que incluye a la ciudad central y al área urbana continua creada por procesos de expansión de dicha ciudad central o por conurbación. La zona metropolitana, incluye los territorios de los municipios (unidades político-administrativas) que tienen características urbanas similares y mantienen una relación intensa y constante entre sí. En una metrópoli, los espacios urbanizados en el entorno de la ciudad central dependen de esta última para una parte de las

5. También puede verse a Castelazo, José, “Una Propuesta de coordinación metropolitana”, *Páramo del Campo y la Ciudad. Revista Cuatrimestral*, año 2, núm. 4, CEMAPEM, marzo de 2004, ²⁹⁹ Barrero, Ma. Concepción, *Las áreas metropolitanas*, Madrid, Civitas, 1993, p. 59.

funciones urbanas principales, como puede ser espacios para el empleo, la cultura o la recreación entre otros.³⁰⁰

Considera puede conformarse solamente con un municipio o jurisdicción político-administrativa. En el tema de la delimitación de zonas metropolitanas, consideramos que una zona metropolitana no puede considerarse solamente a un municipio con una población extensa.

Para Ronald Oakerson³⁰¹ una zona o área metropolitana es un grupo relativamente pequeño de municipios, con una población grande o extensa que puede ser de cientos de miles de habitantes o incluso un número mayor. La agrupación de pequeños municipios es la característica más importante de la organización metropolitana en los Estados Unidos.

Una zona metropolitana se define como “la extensión territorial en la que se encuentra la ciudad político-administrativa de una ciudad central (para México es el municipio) más todos aquéllos por los que se ha extendido la mancha urbana. En este aspecto, los límites municipales no son barrera artificial del crecimiento urbano y en algunos casos, inclusive, lo han promovido”.³⁰²

Por su parte, en el estudio realizado por el INEGI, SEDESOL y CONAPO denominado *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010* definen la zona metropolitana como “el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más 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 socioeconómica” Adicional a lo anterior, se agrega que también se considera a

³⁰⁰ Iracheta, Alfonso, *Políticas Públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 51y 52.

³⁰¹ Oakerson, Ronald, *op. cit.* nota 98, p. 24.

³⁰² Sobrino, Jaime, *op. cit.* nota 295, p. 44.

aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y políticas urbanas de las zonas metropolitanas en cuestión.

De estas definiciones se puede apreciar que los elementos que toman en cuenta son el espacio territorial que va más allá de los límites territoriales del municipio, un determinado número de habitantes, así como un área de influencia.

En ambas legislaciones se consideran los criterios establecidos en las definiciones que han dado tanto el INEGI, SEDESOL y CONAPO, Jaime Sobrino, entre otros, como son una ciudad central, conjunto de municipios que sobrepasan sus límites territoriales; integración. Estos aspectos, describen al fenómeno metropolitano que da origen a las zonas metropolitanas, es decir, a la realidad metropolitana que se vive en el país, sin embargo, queda pendiente la situación jurídica-legal que regule la relación que existe entre los municipios metropolitanos y es por esto que en esta investigación se analizará este aspecto para hacer hincapié en la importancia de contar con controles jurídicos que puede interponer un municipio a otro que conforman la metrópoli.

En este contexto, una definición propia de zona metropolitana es *“aquella conformada por dos o más municipios de uno o más estados, cuyos límites territoriales se difuminan formando una unidad intermunicipal, en la cual existe una asociación y coordinación efectiva para la adecuada prestación de los servicios públicos, respetando los límites municipales para salvaguardar los interés sociales y económicos de los demás municipios metropolitanos, generando con ello una visión metropolitana entre los municipios que la componen.*

Desglosando esta definición, encontramos varios elementos. El primero es que la zona metropolitana se conforme por al menos dos municipios. Hemos hecho referencia que considerar a un solo municipio demográficamente grande, no es lo óptimo porque no se conjuga una característica que consideramos total: la interacción entre al menos dos municipios. No negamos el radio de influencia de

un municipio de gran población con los municipios vecinos, pero eso es diferente a considerarlo como zona metropolitana. El segundo es que es una unidad intermunicipal con coordinación y asociación entre los municipios integrantes. El tercero es el respeto a los límites territoriales y el último, que exista una visión metropolitana por parte de los municipios que integran el todo metropolitano.

Ante esto, es importante la respuesta de las autoridades que forman parte de la dinámica metropolitana que sobrepasan los límites territoriales de los municipios, aunado a la complejidad que tienen las autoridades locales que por sí mismas puedan abordar los desafíos que se presentan en un área metropolitana.³⁰³

Así también, la problemática que se presenta en las metrópolis va más allá o trasciende los ámbitos singulares de cada municipio. Por esto, los municipios que integran una metrópoli, así como autoridades de otros órdenes de gobierno como son el estatal y el federal deben involucrarse para dar solución a los problemas de índole metropolitano.

Las respuestas que se han dado han sido principalmente en materia de coordinación, asociación y planificación, que, si bien tienen cada uno sus propios objetivos, quedan a la voluntad de las autoridades (principalmente municipales) y su fuerza vinculatoria no se puede considerar eficaz y efectiva.

Así también, cabe mencionar que en la doctrina se identifican dos tipos de modelo de gobierno metropolitano³⁰⁴ mediante dos variables: dependiente del gobierno central o autónomo. Estos dos modelos a que hacemos referencia son el

³⁰³ Targeted Analyses. "SPIMA – Spatial Dynamics and Strategic Planning in Metropolitan Areas", *ESPON UE*, <https://www.espon.eu/metropolitan-areas>

³⁰⁴ Rodríguez, Alfredo y Oviedo, Enrique, "Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas", *Medio Ambiente y Desarrollo*, CEPAL, División de Medio Ambiente y asentamientos humanos, Santiago de Chile, 2001. También puede verse a Rosas, Francisco y Edgar Zúñiga, Políticas "Públicas, Proceso de metropolización y Desarrollo Sustentable", *Quívera*, núm. 2, vol. 13, julio-diciembre 2011, pp. 134-171

intermunicipal y el supramunicipal. Las características de estos modelos se muestran en la siguiente tabla:

Características	Supramunicipal		Intermunicipal	
	Dependiente de gobierno	Autónomo	Dependiente del gobierno	Autónomo
Vínculo con otros poderes	Es parte del gobierno regional o provincial. Municipios locales subordinados.	Poder intermedio entre gobierno central, provincial o regional y los municipios.	Asociación o cooperación de todos los municipios de un área	Asociación o cooperación de algunos municipios de un área.
Legitimidad política	Designación o elección de autoridad regional. Asamblea regional de elección indirecta.	Elección directa de alcalde y asamblea metropolitana por voto popular.	Elección indirecta de los representantes. Son los alcaldes y concejales de los municipios quienes los eligen.	
Recursos financieros	Recursos del gobierno central	Autonomía financiera	Dependencia financiera de los municipios o del nivel de gobierno central.	
Competencias		Competencias diferentes y precisas	Diferentes y variables. Dependen de los acuerdos y coordinación de los municipios.	

Fuente: Rodríguez, Alfredo y Oviedo, Enrique, Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas.

De estos dos modelos, identificamos el caso mexicano en el de gobierno intermunicipal dependiente del gobierno. Lo anterior, porque desde la Constitución mexicana se faculta a los municipios a que pueden asociarse y coordinarse entre

sí. Las elecciones de cada Ayuntamiento son por elección popular directa, se tiene una dependencia financiera del gobierno estatal y federal y no podemos referirnos propiamente a competencias metropolitanas, sino más bien, a las facultades y competencias que reconoce expresamente el artículo 115 constitucional a los municipios.

Como comentario en relación con el gobierno supramunicipal, últimamente se han escuchado voces que están más a favor de este modelo. En lo particular, considero que si en un determinado momento esta sea la mejor respuesta para atender y atacar los problemas metropolitanos se tiene que tomar en cuenta.

Si bien es cierto que existe una tradición histórica-formalista que defiende la autonomía municipal en el sentido de que no puede haber autoridad intermedia entre los municipios y el estado, también se debe considerar que en su momento no podíamos hablar de la problemática metropolitana actual. Hay más población, los municipios crecen, se desarrollan además de tener una conexión socioeconómica con los demás municipios metropolitanos.

Respecto a la garantía institucional, el Tribunal Constitucional español, en la sentencia 4/1981 de 2 de febrero de 1981, se refirió al concepto de autonomía como un concepto jurídico indeterminado, que, en principio, no debe entenderse como soberanía. En este sentido, establece el Tribunal, que cada organización territorial que está dotada de autonomía forma parte de un todo, por lo que este principio de autonomía, no se puede oponer al de unidad. Además, que la autonomía que garantiza para cada entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del Municipio, de la Provincia, de la Comunidad Autónoma.

Así también, el aporte del Tribunal Constitucional español, en la sentencia 32/1981 de 28 de julio, es el reconocimiento e introducción de la garantía institucional, que no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial

determinado y fijado para siempre, pero si contempla la preservación de la institución para la imagen que desde la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Por otro lado, la garantía institucional es limitada cuando se le priva de sus posibilidades de existencia real.

Actualmente podemos decir que lo metropolitano no invade lo municipal, sino más bien, lo sobrepasa. No podemos considerar lo metropolitano como una entidad ajena al municipio. Al contrario, lo metropolitano es la consecuencia del desarrollo socioeconómico de los municipios reconocidos como metropolitanos.

Es por esto, que adicional a las respuestas que se han dado en materia de gestión metropolitana como son los mecanismos de planificación, asociación y coordinación a través de instrumentos legales como leyes de desarrollo metropolitano, de asentamientos humanos, desarrollo urbano, entre otras, también es necesario que estos municipios tengan una garantía traducida en un control judicial metropolitano reconocido en la Constitución mexicana y/o en las constituciones de cada entidad federativa, para cuando estos se ven afectados en su patrimonio por la actuación de otro u otros municipios que integran la zona metropolitana.

Para terminar, relacionando el tema metropolitano con la garantía institucional, partimos de la base de que la garantía institucional permite la adecuación o ajuste de las instituciones a través del tiempo y el lugar. Por ello, consideramos que uno de estos ajustes, que afectan al municipio, es el fenómeno metropolitano, que surge con motivo del desarrollo de los municipios y que, en determinado tiempo, sus límites contiguos se ven rebasados al conformar una aglomeración o zona metropolitana. Las instituciones, como lo es el municipio, se tienen que adecuar a las circunstancias y realidades que enfrentan. Una de estas, es el tema metropolitano.

En la sentencia 32/1981, el Tribunal Constitucional español dispone que, a diferencia de las instituciones supremas del Estado, la configuración de la garantía constitucional se defiere al legislador ordinario cuyo límite que tiene es el núcleo esencial que la Constitución garantiza a la institución, esto es, reconocer su esencia.

CAPÍTULO TERCERO

LA ZONA METROPOLITANA DE MONTERREY: DIAGNÓSTICO Y PROBLEMÁTICA

INTRODUCCIÓN

Como se señaló en el capítulo anterior, el fenómeno metropolitano es global. México no fue la excepción y por ende, el desarrollo de este fenómeno en la metrópoli regiomontana. En este contexto, a través de los años, específicamente a partir de 1940, se fueron incorporando municipios a la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM). Actualmente se reconocen formalmente diez municipios. En otros estudios y análisis de delimitación de zonas metropolitanas se incluyen más de diez municipios, pero para efectos de nuestro estudio, consideramos la ZMM con los diez municipios que han sido reconocidos hasta el momento.

El diagnóstico de la ZMM comprenderá tanto su desarrollo y evolución donde se abordarán aspectos históricos y demográficos para entender el impacto que tiene este fenómeno en el estado de Nuevo León. Otro aspecto que será el medular comprende lo relativo en el ámbito jurídico. Es el estado de la cuestión o estado del arte donde se pretende explicar la problemática que se suscita en la metrópoli regia por el vacío legal que impera en el tema metropolitano, lo que a su vez genera incertidumbre. Lo anterior, con el objetivo de justificar la necesidad de implementar un mecanismo de control que ataque los conflictos que se pueden suscitar entre los municipios que componen la ZMM.

Asimismo, haremos una relación de la ZMM de acuerdo con las categorías de la realidad metropolitana y el hecho jurídico metropolitano que se analizaron en el capítulo previo. Lo anterior, con el objeto de identificar y justificar que en la ZMM

encontramos solamente una realidad metropolitana pero que, aún y cuando el fenómeno metropolitano tiene un desarrollo de casi ochenta años si consideramos que la metropolización tanto a nivel internacional, nacional y en el estado de Nuevo León comenzó en la década de los cuarenta del siglo XX, no se ha acercado el Derecho a regular esta realidad que en los tiempos que actualmente vivimos consideramos como un asunto pendiente pero que se le tiene que dar importancia por todo lo que conlleva la integración y dinámica de una zona metropolitana.

La problemática para analizar consiste por una parte en revisar las leyes que tienen incidencia en temas considerados como metropolitanos. También nos enfocaremos en el tema de la planeación para determinar su significado; determinar si existe alguna instancia (jurisdiccional o administrativa) que conozca los asuntos en el caso de que algún plan no sea congruente con otro. En este contexto, se revisará si existen criterios por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Nuevo León en este tema y de dares lo anterior, si existe la posibilidad de invocar algún recurso jurídico o existe un vacío legal en este ámbito.

En general, el planteamiento de la problemática es determinar si ante conflictos de carácter legar, los municipios metropolitanos de la ZMM tienen algún mecanismo o instrumento jurídico que pueden ejercer y hacer válido para proteger los intereses particulares y el de su sociedad civil. En la actualidad se tiene la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado que consiste en la reparación del daño por parte del Estado a un particular cuando le ocasione un daño a su patrimonio por la acción u omisión de su acción, es decir, cuando por la actividad irregular del Estado, éste cause un daño a los bienes o derechos de los particulares, estos últimos están legitimados para reclamar ese daño con derecho a recibir una indemnización por parte del Estado. Lo que se plantea en este trabajo es una figura similar pero aplicada al fenómeno metropolitano de Monterrey.

Son tópicos que pueden analizarse en otras zonas metropolitanas de México, pero también hay que tener en cuenta que cada zona metropolitana o región tiene sus características propias, por lo que sería necesario primeramente hacer un diagnóstico particular de cada una de ellas. Para efectos de este estudio, nuestro objeto de delimitación espacial es la ZMM.

3.1 EI FENÓMENO METROPOLITANO EN LA ZMM

En el capítulo segundo vimos lo referente a las características del fenómeno metropolitano en torno al Estado federal mexicano. En este capítulo nos enfocaremos en el ámbito espacial que comprende el fenómeno metropolitano de la ZMM. En este apartado, nos enfocaremos en el análisis de sus características como son el desarrollo que ha tenido este fenómeno en la metrópoli regia; los municipios que actualmente a integran, así como las problemáticas que enfrenta.

3.1.1 El fenómeno metropolitano en la ZMM

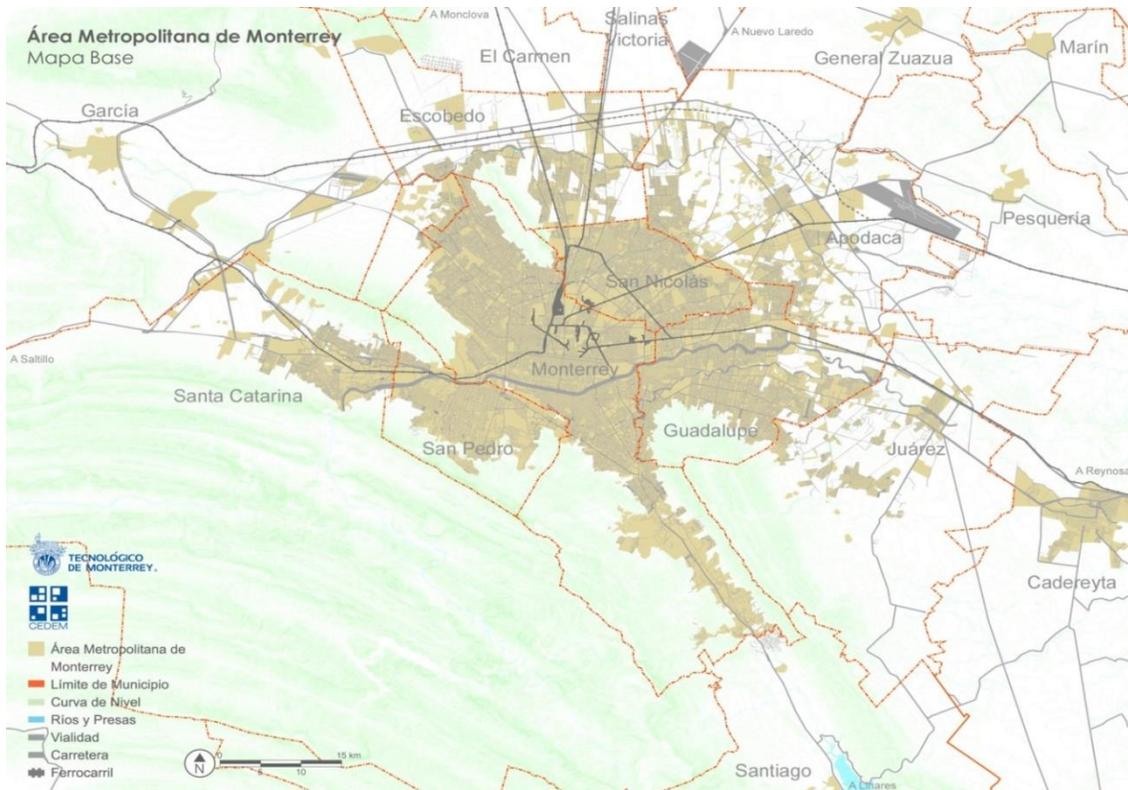
El fenómeno de la metropolización apareció simultáneamente en varios países de las cuales México no fue la excepción. Al respecto, la ciudad de Monterrey, por la expansión que tuvo a inicios del siglo pasado, resultado principalmente de su industrialización y de la expansión demográfica durante la primera mitad del siglo pasado. En este sentido, antes de pasar al estudio del fenómeno metropolitano en Monterrey, consideramos pertinente hacer una reseña histórica de la expansión demográfica que ha tenido este fenómeno.

La fundación de Monterrey tuvo lugar el 20 de noviembre de 1596 a la que se le denominó Ciudad Metropolitana de Nuestra Señora de Monterrey. Al respecto, la evolución demográfica se dio de forma lenta durante los siglos XVII y XVIII. Durante este periodo de tiempo, tuvieron lugar tres inundaciones (1611, 1636 y 1751). Es en el siglo XIX, cuando la ciudad comenzó a tener un crecimiento como consecuencia de los conflictos bélicos como la Independencia, la guerra con los Estados Unidos y por la guerra de secesión norteamericana. En la época de la Independencia, la población alcanzó siete mil habitantes y subió a treinta y cinco mil para 1880.³⁰⁵

Asimismo, de acuerdo al estudio “Análisis estratégico del Área Metropolitana de Monterrey” realizado por el Centro de Desarrollo Metropolitano y Territorial de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey en 2008, el estado de Nuevo León se ubica en el noveno lugar del país en cuanto a volumen de población con el 3.9 %, solo por debajo del Estado de México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato, Michoacán y Chiapas, sin embargo, el AMM es una de las cuatro zonas más pobladas y de mayor crecimiento junto con Guadalajara, Puebla y la Ciudad de México.

Con lo anterior, se aprecia que los primeros municipios que dieron lugar al proceso metropolitano en Monterrey son los que tienen un índice demográfico más alto que los municipios que se fueron incorporando más adelante y los cuales, se les puede denominar los municipios centrales del AMM. Se anexa mapa del AMM.

³⁰⁵ Garza, Gustavo, Fillon, Pierre y Sands, Gary, *Políticas urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 139 y 139.



Fuente: Centro de Desarrollo Metropolitano y Territorial. EGAP

En la década de 1940 es cuando comienza el proceso de metropolización en Monterrey. Los municipios que inicialmente conformaron el Área Metropolitana de Monterrey (AMM) fueron Monterrey, San Nicolás y el municipio de Guadalupe. Para 1950 la población total del AMM era de 389,629 habitantes.

Posteriormente, para la década de 1950 y 1960 se incorporaron al AMM los municipios de San Pedro (ahora San Pedro Garza García) y Santa Catarina, con los cuales, la población total casi se duplicó al rebasar los 700,000 habitantes. En las siguientes décadas se incorporaron los municipios de Apodaca y General Escobedo y finalmente, a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, los municipios de García y Juárez también se consideraron como parte de la metrópoli regia.

Por su parte, de acuerdo con el estudio realizado por el Centro de Desarrollo Metropolitano y Territorial de la Escuela de Graduados en

Administración Pública y Política Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, el proceso de metropolización en Monterrey inicia en 1950 donde el área metropolitana comprendía los municipios de Monterrey, San Nicolás y Guadalupe. Posteriormente, entre 1950 y 1960 se incorpora el municipio de San Pedro Garza García y en la década de los setenta, los municipios de Santa Catarina, General Escobedo y Apodaca llegan a formar parte del área metropolitana de Monterrey con una población de 1'300,000 habitantes.³⁰⁶

En la década de 1980, la población subió a dos millones aproximadamente. En 1990, el área metropolitana de Monterrey alcanza una población total de 2'600,000 habitantes; después fue constituida por 8 municipios, con la incorporación del municipio de García y posteriormente el municipio de Juárez.

En este sentido, en el año 1990, la población total del AMM alcanzó los 2;671,715 habitantes. Para 1995, la población aumentó a 3;100,633 habitantes, es decir, casi medio millón de habitantes más en comparación con 1990. Para el año 2000, el crecimiento poblacional fue de 3;381,005 habitantes, esto es, la mitad del aumento población que hubo entre 1990 y 1995, lo cual quiere decir que hubo una “desaceleración demográfica” en el AMM. Esta situación es algo similar para el año 2005, en el cual la población total del AMM pasó a 3;738,077 habitantes.³⁰⁷ En el siguiente estudio realizado en el 2010 por las tres instituciones mencionadas, la población total del AMM rebasó los cuatro millones de habitantes al conformarse por 4;106,054 habitantes.

En los periodos señalados, el municipio que cuenta con mayor población es Monterrey, seguido de Guadalupe y San Nicolás de los Garza, aunque para el año

³⁰⁶ Gustavo Gaza, “El proceso de metropolización de Monterrey”, *Demos. Carta demográfica sobre México*, núm. 7, México, 1994, pp. 17 y 18. También puede verse a Garza, Gustavo, “El Área Metropolitana de Monterrey en el año 2020”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 13, El Colegio de México, 1998, pp. 667-673.

³⁰⁷ En el estudio realizado por el INEGI, SEDESOL y CONAPO “Delimitación de las zonas metropolitanas en México 2005” se toman en cuenta como parte del AMM los municipios de Santiago, Salinas Victoria y Cadereyta Jiménez aunque este último municipio se incorporó como parte de la Zona Metropolitana de Monterrey en el 2013.

2010 el municipio de Apodaca desplazó al municipio de San Nicolás de los Garza del tercer debido a que el municipio apodaquense rebasó el medio millón de habitantes (523,370).

En el estudio *Delimitación de Zonas Metropolitanas de México del 2010*, se contemplan un total de trece municipios. Los municipios adicionales que se contemplan son los de El Carmen, Salinas Victoria y Santiago con una población total de 4 106 054 habitantes. En la siguiente tabla se muestra el total de población, tasa de crecimiento y la densidad media urbana entre 1990 y 2015, comprendiendo un intervalo de veinte años.

Zona metropolitana de Monterrey: Población, tasa de crecimiento y densidad media urbana, 1990-2015									
Municipio	Población				Tasa de crecimiento medio anual (%)			Superficie ¹ (km ²)	DMU ² (hab/ha)
	1990	2000	2010	2015	1990- 2000	2000-2010	2010-2015		
	2 704 299	3 426 352	4 689 601	4 689 601	2.4	2.1	2.2	7657.5	108.3
Abasolo	1 373	2 514	2 791	2 639	6.3	1.0	-1.2	46.9	17.4
Apodaca	115 913	283 497	523 370	597 207	9.4	6.1	2.8	224.7	127.3
Cadereyta Jiménez	53 582	75 059	86 445	95 534	3.5	1.4	2.1	1 140.9	56
Carmen	4 906	6 644	16 092	38 306	3.1	8.9	20.0	104.3	43.4
Ciénega de Flores	6 708	11 204	24 526	42 715	5.3	7.9	12.4	138.7	54.7
García	13 164	28 974	143 668	247 370	8.3	16.8	12.1	1 032.0	104.2
San Pedro Garza García	113 040	125 978	122 659	123 156	1.1	-0.3	0.1	70.8	59.4
General Escobedo	98 147	233 457	357 937	425 148	9.1	4.2	3.7	148.9	113
General Zuazua	4 647	6 033	55 213	67 294	2.7	23.9	4.2	184.5	109.0
Guadalupe	535 560	670 162	678 006	682 880	2.3	0.1	0.2	117.7	107.1
Juárez	28 014	66 497	256 970	333 481	9.1	14	5.6	247.3	112.3
Monterrey	1 069 238	1 110 997	1 135 550	1 101 359 171	0.4	0.2	-0.5	324.8	107.7
Pesquería	8 188	11 321	20 843	87 168	3.3	6.1	35.1	322.8	31.9
Salinas Victoria	9 518	19 024	32 660	54 192	7.2	5.4	11.2	1 667.4	40.9
San Nicolás de los Garza	436 603	496 878	443 273	430 143	1.3	-1.1	-0.6	60.2	116.5
Santa Catarina	163 848	227 026	268 955	296 954	3.3	1.7	2.1	915.8	126.5
Santiago	30 182	36 812	40 469	41 407	2	0.9	1.0	739.2	18.2

Fuente: Datos obtenidos del estudio "Delimitación de Zonas Metropolitanas en México 2015" elaborado por el CONAPO, INEGI, SEDATU y SEGOB.

En la tabla se observa que los periodos que comprenden de 1990 al 2000 y del 2000 al 2010, el crecimiento entre cada una fue de poco más de setecientos mil habitantes. La diferencia entre el número de habitantes de 1990 al 2010 es de poco más de un millón cuatrocientos mil, por lo que la tasa de crecimiento población no ha variado de forma considerable si se considera la variable del número de habitantes de diferencia entre los periodos comprendidos. Se ha mantenido de manera constante, aunque en cuanto al porcentaje de crecimiento si ha disminuido un 0.5% del 2000 al 2010.

A su vez, en el estudio elaborado por la CONAPO, INEGI y la SEDESOL en el 2010, consideran como parte integrante de la metrópoli a los municipios de El Carmen, Salinas Victoria y Santiago. Para el 2015, se incluyeron los municipios de Abasolo, Ciénega de Flores, General Zuazua y Pesquería

Lo que podemos deducir es que esta inclusión se da por la dinámica socioeconómica que existe en esos municipios por estar en los límites de otros municipios metropolitanos como son Monterrey y General Escobedo aunque por otro lado, podemos observar que son los únicos tres municipios que su población no sobre pasa el número de cinco cifras (cien mil o más habitantes) sino tampoco la cantidad de al menos cincuenta mil habitantes, siendo el que se acerca más a esta cifra el municipio de Santiago con poco más de cuarenta mil habitantes.

Datos estadísticos del INEGI en el año 2000, señalan que el área metropolitana de Monterrey concentraba el 85%³⁰⁸ de la población total en el estado de Nuevo León. Para el año 2005 aumentó a 89%, aunque esta concentración tiene como consecuencia una serie de problemáticas debido al

³⁰⁸ García, Roberto, "Evaluación del marco normativo urbano del Área Metropolitana de Monterrey", *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 42, El Colegio de México, 1999, pp. 412. También puede consultarse a García, Roberto, *Monterrey y Saltillo hacia un nuevo modelo de planeación y gestión urbana metropolitana*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2003.

crecimiento macro cefálico de la ciudad y la dispersión de ciudades pequeñas en municipios con mayores rezagos sociales en el resto de la entidad.³⁰⁹

Rosalía Chávez menciona que, las inversiones y permisos de construcción realizados y otorgados por cada administración municipal y estatal varían considerablemente e indican la dirección de las políticas, que, en su mayoría, están enfocadas a elevar la plusvalía de las inversiones privadas como los permisos de construcción de grandes complejos industriales y centros comerciales; la falta de planeación que permitió la urbanización y edificación anárquica para los grupos de ingresos altos, con sitios de gran belleza paisajística con funciones de recarga acuífera y regeneración del aire, que debieron ser áreas de preservación ecológica de disfrute colectivo.

Por otro lado, si consideramos solamente los municipios de Apodaca, General Escobedo, Guadalupe, García, Juárez, Cadereyta Jiménez, San Pedro Garza García, Santa Catarina, San Nicolás de los Garza y Monterrey³¹⁰, la población total que reside en dichos municipios es de 3;231,883 que representa el 63% de la población total en la entidad.

Con lo anterior, considerando los 17 municipios del estudio de 2015 y los 10 municipios mencionados anteriormente, nos damos cuenta que Nuevo León es un estado mayoritariamente metropolitano.

De los datos señalados anteriormente, se interpreta un crecimiento gradual en la zona metropolitana de Monterrey tanto por el aumento de población de los municipios como por la integración de municipios que actualmente la conforman al incluirse el municipio de Cadereyta Jiménez.

³⁰⁹ Chávez, Rosalía, "Monterrey: una re-visión metropolitana", Mario Bassols Ricardez y Roberto García Ortega (coords.), *Explorando el régimen urbano en México. Un análisis metropolitano*, México, El Colegio de la Frontera Norte-Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa-Plaza y Valdéz, 2006, p. 91.

³¹⁰ Estos municipios son los que se consideran formalmente integrados en la ZMM en el decreto de 1984 y con la incorporación de Cadereyta Jiménez en 2013.

Por lo anterior, la población total en el estado de Nuevo León en 2015 era de 5;119,504.³¹¹ en tanto que el número total de habitantes que reside en la ZMM considerando el estudio referido, es de 4;689,601, da como resultado que el 91.6% de la población de Nuevo León reside en los municipios considerados como metropolitanos.³¹²

Si a lo anterior, le sumamos que la ZMM, en base al estudio realizado por las instituciones anteriormente mencionadas constituye la tercera zona metropolitana por tamaño poblacional solo por debajo de la Zona Metropolitana del Valle de México y la Zona Metropolitana de Guadalajara, se puede concluir que es imperioso el estudio desde diversas disciplinas como la urbanística a través de los arquitectos que son los que mayormente se han involucrado en la problemática metropolitana y a su vez, considerando que se le pudo haber dado especial atención desde tiempo atrás, nunca es tarde para aterrizar y estudiar este fenómeno desde el enfoque jurídico considerando la diversidad de instituciones político-administrativas (municipios) que las comprenden.

Zona Metropolitana		Población 2015
1	ZM del Valle de México Ciudad de México-Hidalgo-México	20;892,724
2	ZM de Guadalajara Jalisco	4;887,383
3	ZM de Monterrey Nuevo León	4;689,601
4	ZM de Puebla-Tlaxcala	2;941,988
5	ZM de Toluca México	2;202,886
6	ZM de Tijuana Baja California	1;840,710
7	ZM de León Guanajuato	1;768,193
8	ZM de Juárez Chihuahua	1;391,180
9	ZM de La Laguna Coahuila de Zaragoza-Durango	1;342,195

³¹¹ La información se obtuvo del conteo 2015 referente a la población total en las entidades federativas. La población total en Jalisco es de 7,844,830 habitantes, en Nuevo León de 5,119,504, en Puebla 6,168,883 habitantes y en Tlaxcala: 1 272 847. En Baja California de 3 315 766 habitantes. Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/bc/poblacion/>

³¹² Estudio realizado por el CONAPO, INEGI y SEDESOL "Delimitación de zonas metropolitanas en México 2015". El número de población en las Zonas Metropolitanas de Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala y Tijuana es de 4,887,383, 4;689,601, 2;941,988 y 1;840,710 respectivamente. Puede consultarse también a Valencia, Salvador, "Municipio, grandes ciudades y zonas metropolitanas", *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*, México, Secretaría de Cultura, Secretaría de Gobernación, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2017.

10	ZM de Querétaro	1;323,640
11	ZM de San Luis Potosí	1;159,807
12	ZM de Mérida Yucatán	1;143,041
13	ZM de Aguascalientes	1,044,049
14	ZM de Mexicali Baja California	988,417
15	ZM de Cuernavaca Morelos	983,365
16	ZM de Saltillo Coahuila de Zaragoza	923,636
17	ZM de Chihuahua Chihuahua	918,339
18	ZM de Tampico Tamaulipas-Veracruz de Ignacio de la Llave	916,854
19	ZM de Veracruz Veracruz de Ignacio de la Llave	915,213
20	ZM de Morelia Michoacán de Ocampo	911,960
21	ZM de Culiacán Sinaloa	905,265
22	ZM de Acapulco Guerrero	886,975
23	ZM de Hermosillo Sonora	884,273
24	ZM de Villahermosa Tabasco	823,213
25	M de Tuxtla Gutiérrez Chiapas	814,436
26	ZM de Reynosa Tamaulipas	773,089
27	ZM de Xalapa Veracruz de Ignacio de la Llave	768,271
28	ZM de Cancún Quintana Roo	763,121
29	ZM de Celaya Guanajuato	731,667
30	ZM de Oaxaca Oaxaca	671,447
31	ZM de Durango Durango	654,876
32	ZM de Pachuca Hidalgo	557,093
33	ZM de Tlaxcala-Apizaco Tlaxcala	540,273
34	ZM de Poza Rica Veracruz de Ignacio de la Llave	538,206
35	ZM de Matamoros Tamaulipas	520,367
36	ZM de Mazatlán Sinaloa	502,547
37	ZM de Ensenada Baja California	486,639
38	ZM de Cuautla Morelos	475,441
39	ZM de Tepic Nayarit	471,026
40	ZM de Orizaba Veracruz de Ignacio de la Llave	457,159
41	ZM de Puerto Vallarta Jalisco-Nayarit	425,890
42	ZM de Nuevo Laredo Tamaulipas	399,431
43	ZM de Zacatecas-Guadalupe Zacatecas	375,628
44	ZM de Minatitlán Veracruz de Ignacio de la Llave	372,381
45	ZM de Coatzacoalcos Veracruz de Ignacio de la Llave	365,026
46	ZM de Monclova-Frontera Coahuila de Zaragoza	363,753
47	ZM de Colima-Villa de Álvarez Colima	359,392
48	ZM de Tapachula Chiapas	348,156
49	ZM de Córdoba Veracruz de Ignacio de la Llave	347,647
50	ZM de Ciudad Victoria Tamaulipas	346,029
51	ZM de Tehuacán Puebla	344,603
52	ZM de Chilpancingo Guerrero	324,422
53	ZM de Campeche Campeche	283,025
54	ZM de La Paz Baja California Sur	272,711
55	ZM de Zamora Michoacán de Ocampo	265,952
56	ZM de Tulancingo Hidalgo	256,662
57	ZM de La Piedad-Pénjamo Guanajuato-Michoacán de Ocampo	254,272
58	ZM de Nogales Sonora	233,952

59	ZM de Tula Hidalgo	225,219
60	ZM de Chetumal Quintana Roo	224,080
61	ZM de Guaymas Sonora	214,223
62	ZM de San Francisco del Rincón Guanajuato	199,308
63	ZM de Tehuantepec Oaxaca	194,792
64	ZM de Piedras Negras Coahuila de Zaragoza	194,293
65	ZM de Delicias Chihuahua	192,797
66	ZM de Guanajuato Guanajuato	184,239
67	ZM de Ocotlán Jalisco	176,158
68	ZM de Tianguistenco México	170,461
69	ZM de Tecomán Colima	152,790
70	ZM de Rioverde San Luis Potosí	139,576
71	ZM de Teziutlán Puebla	131,786
72	ZM de Acayucan Veracruz de Ignacio de la Llave	120,340
73	ZM de Hidalgo del Parral Chihuahua	114,596
74	ZM de Moroleón, Uriangato Guanajuato	113,138

Fuente: Elaboración propia con información del estudio “Delimitación de Zonas Metropolitanas 2015”, Zonas metropolitanas por tamaño poblacional. CONAPO, INEGI, SEDATU y SEGOB

3.2 MUNICIPIOS QUE INTEGRAN LA ZMM

En el capítulo segundo se señaló que no existe un criterio uniforme para delimitar las zonas metropolitanas. Las instituciones federales como la CONAPO, INEGI y SEDESOL han realizado un esfuerzo que sin lugar a duda debe ser reconocido además que han sido instrumentos para la implementación de políticas públicas y programas tanto a nivel federal como local.

Sin embargo, para efectos de este trabajo, la delimitación de la ZMM se considerará a partir de los decretos que han reconocido formalmente los municipios que la integran. En este contexto, la evidencia principal con la que se justificar que la ZMM comprende diez municipios es el Decreto del 23 de enero de 1984 firmado por el entonces gobernador Alfonso Martínez Domínguez.

En este decreto, en el “Considerando” se establece que, por la continua expansión de los municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, Garza García, Santa

Catarina y General Escobedo, con la inclusión de sus cabeceras municipales, constituyen una sola unidad geográfica para todos los efectos de análisis de estadística, así como de estudios demográficos, que forman la unidad que las identifica como el Área Metropolitana de Monterrey.

En el decreto no se consideran los municipios de García, Juárez y Cadereyta Jiménez debido a que su inclusión tuvo lugar a finales de los ochenta y principios de los noventa (en el caso de los primeros dos municipios señalados mientras que Cadereyta Jiménez se integró en el 2013).³¹³

En este sentido, en el considerando también se tomaron en cuenta aspectos como la continuidad geográfica de los municipios, integración de los servicios públicos, el crecimiento del AMM que en ese momento concentraba al 80% de la población total en el estado y por el proyecto del Plan Director de Desarrollo Urbano que involucra a los municipios mencionados, se procedió a coincidir la declaratoria de la existencia de la conurbación entre los siete municipios que integran el AMM.

Por lo anterior, en el decreto se declaró que los municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, Garza García, Santa Catarina y General Escobedo constituyen un solo centro de población con el objetivo de tener una adecuada planeación del desarrollo urbano. De esta planeación surgió el Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey. Además de esto, se declaró constituida la Comisión de Conurbación con la finalidad de sancionar el Plan Director citado.

³¹³ El motivo fue la inclusión de la clave de larga distancia del municipio de Cadereyta Jiménez a la clave de la ZMM. La solicitud de esta petición se aprobó en el 2013, con lo cual, los municipios formalmente reconocidos como integrantes de la metrópoli regia son Monterrey, Guadalupe, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, Apodaca, General Escobedo, Santa Catarina, Juárez, García y Cadereyta Jiménez.

La incorporación de los municipios de García y Juárez a la ZMM se reconoce formalmente en el decreto del 15 de noviembre de 2004 que estableció el Programa “Regia Metrópoli”³¹⁴. En su artículo segundo, se menciona el objetivo de este programa, mismo que se cita a continuación:

“establecimiento de un marco regulatorio del área conurbada integrada por los municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, San Pedro Garza García, Santa Catarina, General Escobedo, García y Juárez, Nuevo León, que sirva de referente obligatorio para que sus Gobiernos Municipales del Área Metropolitana de Monterrey, participen y ejecuten las acciones necesarias en sus respectivas jurisdicciones, en los términos del artículo 115 de la Constitución General de la República, fracción II, párrafo segundo, dentro del contexto de un objetivo común y compartido del proyecto denominado: “Regia Metrópoli” y con fundamento en este Decreto, se formalice la concertación de acciones comunes con una sola visión, misión, características, ubicación, tipo de participación y asunción de obligaciones que se pacten para la consecución de este objetivo”

En el caso del municipio de Cadereyta Jiménez, se integró a la ZMM por la cercanía y alto grado de integración funcional y socioeconómica con los municipios conurbados del AMM.

³¹⁴ Los objetivos específicos del programa se señalan en el artículo cuarto y consistieron en convenir las acciones necesarias para realizar el proyecto urbanístico arquitectónico, la promoción, la campaña publicitaria, y la implementación del “Programa Regia Metrópoli”; impulsar la homologación de la reglamentación del tratamiento del cauce del Río Santa Catarina a lo largo de los municipios de Santa Catarina, San Pedro, Monterrey, Guadalupe y Juárez; celebrar convenios específicos con las personas físicas y morales, públicas y privadas interesadas en la regeneración urbana del Área Metropolitana de Monterrey, con la finalidad de materializar su participación en este Programa; gestionar ante las autoridades estatales y municipales competentes la implementación de un programa de incentivos fiscales, para aquellas personas físicas y morales que se inscriban en el “Programa Regia Metrópoli” y estén dispuestas al mejoramiento de fachadas, banquetas, parques, mobiliario urbano, entre otros rubros, con recursos propios; gestionar ante las Instituciones Financieras la obtención de recursos a favor de los participantes del “Programa Regia Metrópoli” que permita la ejecución de proyectos derivados de dicho Programa y realizar los estudios correspondientes para convenir la elaboración de un proyecto tendiente a establecer características mínimas y comunes de imagen urbana en forma de un reglamento homologado que suscriban los Gobiernos Municipales del Área Metropolitana.

3.3 EL FENÓMENO METROPOLITANO EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

En este punto es donde vamos a realizar un análisis del marco constitucional–legal que tiene injerencia en el ámbito metropolitano que concierne a la ZMM. Para estos efectos, se señalará lo que establece la Constitución mexicana en relación con el fenómeno metropolitano para después adentrarnos a la constitución estatal del estado de Nuevo León.

Al respecto, el artículo 115 de la Constitución Mexicana se refiere al régimen municipal en el cual, podemos desprender que alguna de las competencias o facultades que tienen los municipios tienen injerencia en el tema metropolitano. Ejemplo de esto es la fracción III en su párrafo segundo:

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 estatales respectivas. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo de forma temporal de algunos de ellos, o bien, se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

A su vez, la fracción VI establece que:

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

En las fracciones en comento, se faculta a los municipios para coordinarse y/o asociarse en dos situaciones. La primera para la prestación de los servicios públicos señalados en la fracción III del artículo 115 constitucional, en tanto que la segunda en los casos de mejorar las funciones propias que le tocan ejercer a los municipios.

Asimismo, si la asociación se da entre dos o más municipios pero que pertenecen a distintos estados, entonces, la asociación deberá ser aprobada por las legislaturas de los estados a los que pertenecen. Entonces, de esta fracción tenemos que, si la asociación se da entre municipios de un mismo estado, es suficiente el acuerdo entre los ayuntamientos respectivos, pero si pertenecen a dos o más estados, entonces la aprobación la tienen que otorgar y aprobar las correspondientes legislaturas locales.

Otra potestad que se otorga a los municipios en la fracción III es la celebración de convenios con el Estado para que éste preste algún servicio público o bien, se presten conjuntamente entre el Estado y el municipio³¹⁵. Al referirse a “Estado”, hay que entender que se refiere a la entidad federativa a la que pertenecen el municipio.

Esta fracción la consideramos como un tema de índole metropolitano porque la coordinación y la asociación municipal para la prestación de servicios públicos se puede llevar a cabo de mejor manera en los municipios que forman una conurbación en comparación con aquellos municipios que se localizan distantes entre ellos.

A su vez, la fracción VI se refiere a los municipios que formen una continuidad geográfica, esto es, que sean municipios conurbados, pero de dos o más entidades federativas, la planeación y regulación será de observancia

³¹⁵ La empresa paraestatal de Agua y Drenaje de Monterrey es un organismo que, por convenio de los municipios metropolitanos de Monterrey, presta el servicio de abastecimiento de agua y de drenaje.

conjunta entre la Federación, las entidades federativas y los municipios correspondientes tomando como base la ley federal de la materia. Bajo este supuesto, encontramos que lo señalado en esta fracción es una facultad concurrente porque los tres órdenes de gobierno tienen injerencia en la materia.

La crítica que se hace al artículo 115 constitucional no es en el sentido de la planeación porque se faculta a los municipios en materia de planeación, sino más bien, que la fracción VI expresamente se refiere a centros urbanos de dos o más entidades federativas que formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, que como hemos establecido en el párrafo anterior, se hace alusión al fenómeno de la conurbación y por ende, por el crecimiento que comprende el mismo, nos referimos también al fenómeno metropolitano.

Pero ¿por qué si se considera la continuidad geográfica cuando los municipios pertenecen a dos o más entidades federativas, pero no se toma en cuenta este fenómeno entre municipios que se ubican en una sola de ellas? En materia de prestación de servicios públicos se plantean las figuras de la coordinación y la asociación, pero por qué no reconocer también el fenómeno de la conurbación entre municipios de una entidad federativa.

En cuanto a las iniciativas que se han presentado en torno al tema metropolitano, Arellano indica que en periodo de 2000 a 2012 se presentaron un total de doce iniciativas.³¹⁶ Entre 2000 y 2003 se presentaron dos iniciativas; entre el 2003 y 2006 fueron tres iniciativas; de 2006 a 2009 otras tres iniciativas, en tanto del periodo de 2009 a 2012 cuatro iniciativas fueron las que se presentaron. Los temas que abordaban estas iniciativas eran desde reformas constitucionales a temas como planeación, presupuesto y políticas públicas.

De acuerdo con Arellano, son cuatro las iniciativas que constituyeron un paquete de reformas en materia de zonas metropolitanas. La primera de estas

³¹⁶ Arellano, Alberto, *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, El Colegio de Jalisco, 2013, p. 34.

iniciativas fue presentada 26 de noviembre de 2002 por la fracción del Partido Acción Nacional (PAN). La propuesta de la iniciativa fue la de modificar el artículo 73 de la Constitución mexicana para que quedara como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XXIX-B. ...

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, desarrollo metropolitano, derecho a la ciudad, y vivienda, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo sexto del artículo 4° y párrafos tercero del artículo 27 de esta Constitución.

La segunda iniciativa de reforma

Ante esto, iniciativas como la presentada por la Mesa Interparlamentaria para la Reforma Metropolitana en 2010 en la que se plantearon como el derecho a la ciudad y la vivienda además de un análisis del fenómeno metropolitano en México. En cuanto a los problemas metropolitanos que se indicaron en esa iniciativa, entre otras, fueron los siguientes:

- [...] Cada jurisdicción –municipal³¹⁷- decide usos del suelo, inversiones en infraestructuras y equipamientos y desarrolla proyectos y acciones que compiten entre sí y cuyos impactos rebasan el territorio de dicha jurisdicción [...] es un conjunto desordenado e insustentable de construcciones, actividades e instalaciones de todo tipo sin concierto y con una clara tendencia a la pérdida de competitividad y complementariedad del conjunto, la agudización de las disparidades sociales y la grave tendencia a la pérdida del equilibrio ambiental.
- No hay reconocimiento de éste fenómeno en nuestra Constitución Política; apenas se observa el reconocimiento de las “conurbaciones”, del todo

³¹⁷ Inclusión propia de la palabra *municipal*

insuficiente ante la realidad territorial, ambiental, económica, política y social del fenómeno; tampoco existe el reconocimiento de la necesidad de la coordinación inter-gubernamental e inter-institucional que le es inherente e indispensable a este fenómeno socio-espacial.

- En los escasos intentos de colaboración para la gestión metropolitana, ha prevalecido el voluntarismo, se carece de reglas de intercambio y de compensación entre las partes, así como de los mecanismos o reglas que les den la vinculación y obligatoriedad necesaria.
- Por la falta de estímulos que permitan a los municipios apreciar las ventajas de decidir y actuar desde perspectivas metropolitanas, persiste en algunos una visión localista y limitada, generando resistencias a integrar sus políticas y programas a favor de una visión metropolitana.

Si bien es cierto, que la iniciativa presenta puntos relacionados con la gestión, planeación y coordinación metropolitana, es de destacar que se hace referencia también de la poca atención que se le ha dado desde la Constitución mexicana al fenómeno metropolitana, en la cual solo se limita a lo relativo a la asociación y coordinación entre municipios.

Otra iniciativa fue presentada el 9 de diciembre de 2010 por la Comisión de Desarrollo Metropolitano en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados. Entre los planteamientos que se hicieron, destacan los siguientes:

- Las zonas metropolitanas han sido tratadas como áreas de conurbación, aunque son mucho más que eso.
- En ese año, 29 de los 31 estados, contaban con zonas metropolitanas
- Importancia de la coordinación entre municipios para planear conjuntamente el desarrollo metropolitano
- La delimitación y declaratoria de zona metropolitana debe ser un proceso formal sujeto a criterios técnicos que conlleve la distribución

de competencias entre los estados y municipios, y en su caso la Federación, debiendo regularse por la ley de la materia.

- La materia de planeación regional y metropolitana es necesariamente concurrente

Es aquí donde encontramos una laguna de la constitución general por no reconocer expresamente este fenómeno en el régimen municipal que regula el artículo 115 de la constitución mexicana.

Al respecto, y relacionando el tema con el sistema federal mexicano que se analizó en el capítulo segundo, el artículo 124 constitucional dispone que lo que no está expresamente otorgado por la Constitución a los poderes federales, se entiende reservado a las entidades federativas, que sería el caso al que nos referimos. En este sentido, al ser nuestro objeto espacial de estudio la ZMM, revisemos si en la constitución de Nuevo León se plantea y regula lo concerniente a la continuidad geográfica entre dos o más municipios de una entidad federativa.

El régimen municipal neoleonés se regula en el Título VIII de la constitución del estado que comprende de los artículos 118 al 132. Al respecto, en el artículo 132 inciso i) se regula lo relativo a la asociación y coordinación entre municipios, así como celebrar convenios con el Estado para la prestación directa o por el organismo que corresponda, la prestación de algún servicio público o en su caso, se preste de manera coordinada entre el Estado y el municipio respectivo.

Por su parte, en el ámbito de las continuidades geográficas, encontramos que en el penúltimo y último párrafo del artículo 132 es el que refiere a estas. En el penúltimo párrafo se menciona que en el caso de que el crecimiento de los centros urbanos forme o tienda a formar una continuidad demográfica, los municipios

involucrados deberán, con apego a la Ley, planear y regular de manera coordinada el desarrollo de estos.³¹⁸

A su vez, es en el último párrafo del numeral 132 de la constitución de Nuevo León que regula y refiere a la dimensión y límites de una zona metropolitana. A la letra se dispone que:

Cuando dos o más Municipios, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del Municipio o demarcación que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a Municipios vecinos con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómicos, de tal manera que se estime conveniente para la planeación y regulación del desarrollo urbano, la ejecución conjunta de obras o la prestación más eficaz de los servicios públicos que les competen, y en los términos que se señalen en la legislación aplicable, los Ayuntamientos respectivos podrán convenir con el Ejecutivo del Estado, la dimensión y los límites de una zona metropolitana.

De lo anterior, encontramos que se habla tanto del fenómeno de la conurbación como del fenómeno metropolitano al disponer que los Ayuntamientos que correspondan, podrán convenir con el Ejecutivo del Estado, la dimensión y límites de una zona metropolitana. Encontramos aquí que es el titular del Ejecutivo y no la legislatura del estado el encargado de declarar la existencia de una metrópoli junto con los ayuntamientos de los municipios que comprenda la zona metropolitana.

Vemos que en el constitucionalismo local del estado de Nuevo León se contempla la figura de la zona metropolitana pero solo en los casos de su dimensión y los límites que comprendería. Consideramos que es un avance que el concepto de zona metropolitana se contemple a nivel constitucional, aunque

³¹⁸ Este dispositivo de la Constitución de Nuevo León es acorde con la fracción VI del artículo 115 de la Constitución federal mexicana.

también, estimamos que quedan puntos pendientes por atender dada la complejidad y dinamismo que constituye el fenómeno metropolitano.

Estamos hablando de la relación que existe en dos o más municipios. Cada uno puede tener prioridades distintas uno del otro por lo que se pueden suscitar problemas de diversa índole entre los municipios que son parte de la zona metrópoli. Es por esto, que consideramos pertinente revisar lo correspondiente a las materias de planeación y asentamientos humanos, así como los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en estos ámbitos.

Por último, en la Ley de Gobierno Municipal de Nuevo León (LGMNL) no hace referencia alguna al fenómeno metropolitano ni a la conurbación que puede existir entre los municipios de esta entidad federativa. Por esto, se concluye que en la Constitución Federal como en la del Estado de Nuevo León se contempla el fenómeno de conurbación y en la constitución estatal se hace referencia una sola vez al concepto de zona metropolitana, lo que se puede interpretar que no se le está dando la relevancia que tiene este fenómeno desde la óptica de la constitución y del Derecho constitucional.

Cabe indicar, que en la LGMNL, se establece que las modalidades para la prestación de los servicios públicos son entre otras,³¹⁹ los convenios intermunicipales que tienen lugar cuando los Municipios, previo acuerdo del Ayuntamiento y con sujeción a la Ley, se coordinan y asocian para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan. En el caso de la asociación de municipios de dos o más Estados, se deberá contar previamente con la aprobación del Congreso del Estado³²⁰.

³¹⁹ Las otras modalidades son la centralizada, descentralizada, subrogación y concesión. Para mayor referencia, véase el artículo 125, fracciones I a IV.

³²⁰ Artículo 125, fracción V.

Al respecto, lo que dispone la Ley de Gobierno Municipal es congruente con lo observado en la Constitución de Nuevo León³²¹ como en la Constitución mexicana³²² en relación con la coordinación y asociación entre los municipios de un mismo estado o cuando sean de municipios de dos o más entidades federativas, el requisito es que sean aprobados por el Congreso del Estado.

Consideramos que este tema es competencia de las entidades federativas, sin olvidar que hay ciertas facultades consideradas como concurrentes que tienen injerencia en temas metropolitanos como es el de la planeación y el de asociación y coordinación intermunicipal.

En este sentido, el sistema de fuentes en el estado de Nuevo León es por un lado, la supremacía que tiene la Constitución estatal.³²³ Asimismo, encontramos leyes constitucionales y leyes ordinarias. Las primeras son aquellas que se mencionan en el Título XII “De las Reformas a la Constitución”³²⁴ para las cuales se siguen las mismas reglas para la adición o reformas a la constitución local. Estas reglas son las siguientes:

- a) Para ser admitidas a discusión se requiere el voto de la mayoría de los miembros presentes en el Congreso
- b) Si son tomadas en consideración, se publicará y circulará con un extracto de la difusión
- c) No podrán ser votadas antes del inmediato periodo de sesiones
- d) Para su aprobación, se requiere el voto de las dos terceras partes, al menos, de los miembros que integran la legislatura.
- e) Pueden ser discutidas y votadas en el mismo período en que sean propuestas, si así lo acordare el Congreso. De lo contrario, se sigue la regla indicada en el inciso c).

³²¹ Artículo 132, fracción I, inciso i)

³²² Artículo 115, fracción III, penúltimo párrafo

³²³ Artículo 153 de la Constitución de Nuevo León

³²⁴ Artículos 148 a 153 de la Constitución de Nuevo León

Las leyes constitucionales en Nuevo León son la Ley Electoral del Estado³²⁵, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado³²⁶, Ley Orgánica del Poder Judicial del estado³²⁷, Ley Reglamentaria del artículo 95 (control de constitucionalidad local)³²⁸ y la Ley de Gobierno Municipal.³²⁹

Por su parte, las leyes ordinarias son aquellas que son aprobadas por el Congreso del estado a través del procedimiento legislativo, en las cuales no se requiere el voto de una mayoría calificada, como sucede en las leyes constitucionales, sino de una mayoría simple.

3.4 REALIDAD METROPOLITANO Y HECHO JURÍDICO METROPOLITANO EN LA ZMM

En base a las categorías mencionadas por Toscano³³⁰ en el segundo capítulo, estimamos conveniente relacionarlos con la ZMM. Nos referimos a la realidad metropolitana y al hecho jurídico metropolitano. Ambos son relevantes, pero al querer desarrollar y analizar la parte jurídica, lo que se quiere indagar y justificar es si existe, al menos en la ZMM el hecho jurídico metropolitano, es decir, el acercamiento que tiene el Derecho y sus instrumentos legales en la ZMM.

3.4.1 Realidad metropolitana

Bajo esta categoría entendemos aquellos elementos que han dado origen al fenómeno metropolitano (conurbaciones o áreas urbanas limítrofes; los límites entre los municipios se difuminan y la existencia de una vinculación tanto social

³²⁵ Artículo 45 de la Constitución de Nuevo León

³²⁶ Artículo 63 Fracción XIII de la Constitución de Nuevo León

³²⁷ Artículo 84 de la Constitución de Nuevo León

³²⁸ Artículo 95 de la Constitución de Nuevo León

³²⁹ Artículo 118 de la Constitución de Nuevo León

³³⁰ Toscano, Francisco, *op. cit.*, nota 242, p. 34-37 y 79-80.

como económica entre los entes municipales considerados como metropolitanos). Prácticamente es lo que se ha indicado en los primeros puntos de este capítulo. Evolución y desarrollo de la metrópoli regiomontana, por lo que no es necesario abundar a más detalle. Pasemos ahora a la siguiente categoría: el hecho jurídico metropolitano.

Esta categoría de realidad metropolitana la podemos relacionar con el concepto de realidad constitucional que se define como “el resultado de la interacción entre elementos normativos constitucionales y los de naturaleza político-social-cultural, que influyen en la conformación, transformación, renovación y eficacia de la Constitución”.³³¹

Al respecto, Caballero³³² señala que el análisis y comprensión de los problemas del Derecho Constitucional y principalmente de la Constitución, está ligado a la transformación de la sociedad, a los cambios acelerados de la realidad sociopolítica y, también a la renovación y eficacia de la estructura normativa constitucional.

Al relacionar la realidad metropolitana con la realidad constitucional, encontramos que el fenómeno metropolitano es una realidad que ha traspasado los límites de los municipios. Asimismo, la interacción sociopolítica que existe entre los habitantes y gobierno de los municipios metropolitanos, sumando a los mecanismos de coordinación y asociación municipal. El elemento que faltaría para hablar a la vez de una realidad constitucional ante el fenómeno metropolitano es la de aterrizarlo en el texto constitucional.

Actualmente, como se ha mencionado, los temas de interés metropolitano se han incorporado en textos legales (asentamientos humanos, desarrollo metropolitano) pero, por otro lado, al existir esa realidad sociopolítica metropolitana en la cual se están dando esfuerzos por hacer frente a los

³³¹ Caballero, Ángel, *Constitución y realidad constitucional*, México, Porrúa, 2005.

³³² *Ibidem*, p. 60

problemas de índole metropolitano, queda pendiente el elemento normativo constitucional para configurar el concepto de realidad constitucional del fenómeno metropolitano.

Dicho elemento consistiría en reconocer en el texto constitucional (federal y/o local) el fenómeno metropolitano como tal, es decir, la conformación de una zona metropolitana como tal. Otros aspectos serían los ámbitos o materias de interés metropolitano, gobiernos metropolitanos, mecanismos de control entre municipios metropolitanos que es el tema que se plantea en este trabajo académico.

3.4.2 El hecho jurídico metropolitano

Ante la complejidad que presenta el fenómeno metropolitano como consecuencia de su morfología en la que existe una relación por la continuidad geográfica entre al menos dos municipios, es de considerarse como un tema total, si el Derecho mexicano regula y da certidumbre a los diferentes conflictos o circunstancias que se pueden suscitar entre las partes integrantes de una metrópoli, en este caso, para la ZMM nuestro objeto de estudio.

Ante esto, el hecho jurídico metropolitano son aquellas técnicas jurídicas que se emplean para hacer frente a la realidad metropolitana, es decir, el análisis de la respuesta del Derecho a la realidad metropolitana.³³³ Vinculando las categorías de realidad metropolitana y hecho jurídico metropolitano a la ZMM encontramos que hay una realidad metropolitana, misma que ha ido evolucionando con el paso de los años hasta llegar a reconocerse formalmente diez municipios como integrantes de la metrópoli regiomontana, sin considerar a los demás municipios que se ubican a la periferia de los mismos.

³³³ Toscano, Francisco, *op. cit.*, nota 242, p. 79

Respecto a lo planteado en el punto anterior al referirnos a la realidad metropolitana y realidad constitucional, se señaló que la realidad constitucional se constituye por el elemento sociopolítico y el elemento normativo. De acuerdo con esto, el hecho jurídico metropolitano viene siendo el elemento normativo de la realidad constitucional.

En este orden de ideas, Toscano al hablar de hecho jurídico metropolitano como técnicas jurídicas para enfrentar el fenómeno metropolitano, se refiere a las técnicas establecidas en el ordenamiento jurídico español regulado en la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL) aprobada en 1985 también conocida como Ley 7/1985 de 2 de abril. En esta ley, se enuncia como una de las técnicas la figura del área metropolitana.³³⁴

Al respecto, la categoría de hecho jurídico metropolitano no se puede emplear de la misma manera en México ya que por una parte no existe legislación de régimen local además que solo son reconocidos los órdenes federal, estatal y municipal.³³⁵ Así también, con base al artículo 115 constitucional están prohibidas las autoridades intermedias entre las entidades federativas y los municipios.³³⁶

³³⁴ Las áreas metropolitanas se establecen en el artículo 43.2 de la LBRL donde se señala que son Entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras. Sin embargo, como apunta Francisco Toscano, esta técnica solo ha sido empleada en Barcelona y en Valencia debido principalmente a que es la Comunidad Autónoma la que la impone por la fuerza a las entidades locales, lo que conlleva que esta técnica carezca de la voluntariedad y la flexibilidad para dar solución al tema metropolitano. Por esta circunstancia, es por lo que ha sido poco empleada por los municipios. Además de esto, para Toscano, “la renuencia municipal puede explicarse desde una doble perspectiva, en la que cabe pensar que ha tenido alguna influencia el modelo histórico español de entidad metropolitana. Por un lado, está claro que existe un cierto miedo a que se produzca una nueva centralización de lo metropolitano, ahora hacia la Administración autonómica, instancia territorial superior que impone la solución a adoptar. Por otro lado, cabe detectar un cierto recelo del Municipio a perder peso específico, bien porque esta puede diluirse en el nuevo ente, en el caso de los Municipios de mayor población, bien porque puede resultar fagocitado por otro Municipio mayor, en el caso de los Municipios de mayor población”. Toscano, Francisco, Toscano, Francisco, “Áreas metropolitanas: Diversidad jurídica y planificación territorial.”, *Revista de Estudios Regionales*, 2012, p. 72, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75524557003>

³³⁵ Las otras técnicas jurídicas posibles son las Mancomunidades de municipios, Consorcios locales como entidades locales constituidas por la asociación de municipios, Otras entidades locales de agrupación de municipios como diferentes a la zona metropolitana como la Provincia, la Isla y la Comarca. Además de las anteriores, Toscano incluye también la Comunidad Autónoma Uniprovincial (la capital Madrid como único caso en el modelo español), la planificación

Sin embargo, el hecho jurídico metropolitano lo podemos considerar como el acercamiento que tiene el Derecho ante el fenómeno metropolitano por lo que en este caso estaríamos en posibilidades de realizar un diagnóstico para la ZMM. En este contexto, el hecho jurídico metropolitano se puede entender como *aquellas disposiciones constitucionales, legales, administrativas y jurisdiccionales que regulan o tienen injerencia con el fenómeno metropolitano*.³³⁷ Esto es, la regulación jurídico-administrativa en una zona metropolitana.

Uno de los propósitos de este capítulo es el hecho jurídico metropolitano en la ZMM. En primer lugar, se revisará el andamiaje jurídico en materia de planeación, asentamientos humanos, así como los criterios de la SCJN en estos ámbitos. Hecho lo anterior, estaremos en posibilidad de analizar si podemos referirnos que existe un hecho jurídico metropolitano en la ZMM.³³⁸

En el constitucionalismo local, el reconocimiento de la ZMM es casi nulo porque solo se señala literalmente en tres ocasiones la palabra zona metropolitana en la constitución neolonesa,³³⁹ siendo que en la misma reside el 86% de la

metropolitana y los convenios interadministrativos que consisten en un instrumento de cooperación entre las Administraciones Públicas no organizativos. *Ibidem*, pp. 73 y 74.

Puede consultarse también a Carbonero, J.M. (coord.), *La intermunicipalidad en España*, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, Madrid, 2005.

³³⁶ 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. Asimismo, esta actuación no debe interrumpir u obstaculizar la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio, o por otro lado, que impliquen una sustitución o arrogación de sus facultades. Tesis P./J. 50/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo V, junio de 1997, p. 343.

³³⁷ Las *cursivas* son propias.

³³⁸ No obstante, lo mencionado anteriormente, no se puede negar que se han llevado a cabo esfuerzos en materia metropolitana en el país, pero estos consisten principalmente desde el aspecto político en lo que se refiere a la gestión y coordinación metropolitana además de algunas reformas en la Constitución mexicana que tienen injerencia en el régimen municipal mexicano particularmente en los municipios considerados como como metropolitanos o conurbados.

³³⁹ El artículo 23 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León se refiere dos veces al concepto de zona metropolitana. La primera se refiere a la formulación, aprobación y administración del Plan Estatal de Desarrollo Urbana en el sentido de la participación conjunta de los municipios en la planeación y regulación de las zonas de conurbación y de las zonas metropolitanas. La segunda corresponde en el mismo sentido de la planeación, pero en el orden municipal. La tercera referencia a la palabra "zona metropolitana" es en el último párrafo del

población total en Nuevo León, de acuerdo con el estudio realizado por el INEGI, CONAPO y SEDESOL en 2010. Debido a lo anterior ¿Cuáles son las reformas que han tenido un impacto determinado en los municipios metropolitanos? Las reformas han sido en materia de planeación y asentamientos humanos o urbanismo como se le ha considerado a esta última en el Derecho mexicano.

Pero, la pregunta que también hay que tener en cuenta es si existe algún mecanismo de control que pueden interponer los municipios en aquellos casos en que se vean perjudicados o agraviados por la actuación de otro municipio vecinos. En este contexto, es pertinente, aclarar que nos referimos a municipios metropolitanos porque el área de influencia que tienen, así como otras características es la cercanía que tienen entre ellos, es más factible que se susciten entre estos este tipo de conflictos.

Retomando las categorías enumeradas por Toscano, encontramos que una de estas es de aplicación el modelo mexicano: la planificación metropolitana. Ante esto, en México tenemos un sistema de planeación que implica a los tres órdenes de gobierno. Por ello, podemos hablar de planificación federal, estatal, municipal, así como la metropolitana en aquellos casos en que los municipios estén de acuerdo en llevarla a cabo.

Pero en materia de planeación ¿que procede cuando un plan (principalmente municipal o metropolitano) no es congruente con el sistema de planeación? ¿Cuáles han sido los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el rubro de planeación?

Otro asunto que también se tiene que estudiar es el de los asentamientos humanos que con base al sistema competencial mexicano es una materia clasificada dentro de las facultades concurrentes. Por esto tenemos que hacernos

artículo 132. Este dispositivo regula el régimen municipal local. En materia metropolitana establece lo correspondiente a la dimensión y límites de la zona metropolitana, previo acuerdo entre los Ayuntamientos y el Ejecutivo del Estado.

la siguiente interrogante ¿Qué es lo que señala la ley correspondiente y que ha dispuesto el Alto Tribunal mexicano?

Las anteriores son preguntas que nos proponemos analizar en los siguientes puntos de este capítulo, con la observación de que el primer aspecto mencionado como es la existencia o pertinencia de un mecanismo de control se desarrollará en el capítulo siguiente. Lo que nos interesa en lo subsecuente es lo concerniente en materia de planeación, asentamientos humanos, así como los principios de discrecionalidad y arbitrariedad de la administración pública en el orden municipal por ser el municipio el elemento, de acuerdo con el ordenamiento jurídico mexicano, con el cual se integran y desarrollan las zonas metropolitanas.

3.5 LA PLANIFICACIÓN EN EL ÁMBITO METROPOLITANO

Antes de entrar al tema de la planificación en materia metropolitana, es preciso entrar al estudio del concepto de la planificación. En este sentido, una de las áreas que cobró importancia en la primera mitad del siglo XX en los Estados y sus administraciones públicas fue la planificación. La principal fue la planificación económica por medio de la cual los Estados regulaban y controlaban el sector del mercado. La planificación surgió en los Estados comunistas para después permearse e implantarse en los países de occidente o capitalistas.

En este sentido, Mattos³⁴⁰ señala que fue en los países socialistas y particularmente en la URSS donde la concepción de la planificación se afirmó en forma más dogmática e inflexible, en la medida que se le asignaron funciones teleológicas prácticamente ilimitadas e incuestionables. Asimismo, apunta que es por medio de la planificación que el ser humano tiene la capacidad de manejar a

³⁴⁰ Mattos, Carlos Antonio, "De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana", *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, núm. 107, julio-diciembre, 2004, p. 11.

su arbitrio los procesos sociales y construir una sociedad diferente siguiendo un diseño anticipadamente.

La planificación en los países socialistas tuvo como objetivo el control del Estado de los procesos económicos, sociales y políticos. Al respecto, pareciera que con la planificación el Estado interviene en esos procesos, sin embargo, intervencionismo y planificación son conceptos distintos que delimita Luis Sánchez Agesta al mencionar que la diferencia básica se tiene que cifrar en que el intervencionismo es una acción política que suspende parcialmente el principio de libre competencia, pero lo deja subsistente, mientras que la planificación apunta a la sustitución de éste principio económico por una dirección política estatal. Para ejemplificar señala que el intervencionismo es la guerrilla mientras que la planificación, es el ejército regido por un completo estado mayor.

El modelo de planificación socialista era el soviético motivo por el cual los Estados de occidente tuvieron cierta precaución o reticencia en adoptar la planificación como eje rector, principalmente en sus economías nacionales. La división emanada de la diferencia de ideologías entre los Estados socialistas y los capitalistas fue la principal barrera para adoptar el modelo de planificación, que, con la formulación de ciertos argumentos para justificarlo, se terminó aceptando e implementando.

En este sentido, la planificación es el sistema económico característico de los países socialistas y que la planificación integral cobra en ellas un sentido político económico muy concreto que es el de sustituir al mercado y regular la actividad de unos medios económicos cuya propiedad tiene por expresa reserva constitucional carácter público.³⁴¹ De la misma manera, Cosculluela menciona que la nota jurídico formal esencial de la planificación socialista estriba, pues, en que la misma cobra el valor de *super-ley* y desenvuelve efectos jurídicos vinculantes para

³⁴¹ Cosculluela, Luis, "Sector público y planificación", *Revista de administración pública*, Centro de Estudios Políticas y Constitucionales, España, núm. 57, 1968, p. 37.

toda suerte de actividades económicas sin importar que los sujetos sean empresas estatales o no.

Establece que la nota sustancial de la planificación socialista estriba en la sustitución del sistema de economía de mercado por el de la organización económica socialista, cuyo presupuesto constitucional impone la exigencia de que todas las formas de propiedad de los medios e instrumentos de producción tengan carácter socialista³⁴².

En lo que se refiere a los Estados occidentales, la principal fundamentación para justificar la planificación, de acuerdo con Ángel Martín del Burgo y Marchán, es que sus pueblos aceptaran un mínimo de planificación. Para esto, los políticos de occidente tuvieron que recurrir al ardid que estimaron más eficaz: presentaron la planificación de los países socialistas como un *reto*.³⁴³ Asimismo, del Burgo y Marchán realiza una descripción de la planificación con base en la consideración, que además de ser un *reto*, también es un *mito*, una *utopía*, una *contrautopía* y una *realidad*.³⁴⁴

³⁴² Se establece que la planificación económica tuvo auge con la instauración de regímenes socialistas después de la segunda posguerra, sin embargo, es en este periodo cuando –de acuerdo con Luis Sánchez Agesta, cobró su mayor auge y popularidad pero que procede desde la primera guerra europea. En este sentido, menciona como casos el de Rusia en 1928 con la etapa de planes quinquenales o la experiencia estadounidense con Roosevelt. Para mayor detalle véase a Sánchez, A., “Planificación económica y régimen político”, *Revista de Administración pública*, núm. 33, 1950, pp. 29-40.

³⁴³ La consideración de la planificación como reto se tradujo en la competición como fenómeno sociológico perfectamente contratado, según lo apunta Ángel Martín del Burgo y Marchán. Y no podría ser de otra manera para que las economías de mercado capitalista aceptaran el modelo de la planificación. Una economía en la que prevalecía la competencia y no intervencionismo estatal en los mercados.

³⁴⁴ Considerar la planificación como *mito* se configura en dos realidades: la realidad real (realidad I) que refleja un lenguaje acorde con ella y la segunda realidad (realidad II) porque es un mundo de fantasías, de ilusiones. El mito se pone al servicio de la planificación, para hacerla más efectiva y sugestiva, para hacerla más penetrante. Por otro, la planificación se pone al servicio del mito, para hacer a este más eficaz. La concepción de la planificación como *utopía* se refiere a que ésta última es beneficiosa a la planificación cuando solo interviene como motor impulsor y animador, como faro de atracción de los afanes renovadores, pero no lo es cuando la visión utópica se adentra o introduce dentro de la instrumentación de los elementos integrantes del proceso planificador, porque la utopía implica un elemento de irrealidad; un elemento ideal que impulsa al hombre en su realización histórica, pero que nunca es alcanzable. En el caso de la planificación y *contrautopía*, se explica porque el pesimismo y el derrotismo frente al futuro, ha terminado por relacionar estos sentimientos con estados y situaciones que más que servir de

Para Coscolluela,³⁴⁵ la planificación occidental ha tenido como presupuesto originario la creación de un sector público empresarial que venía a constituir su espina dorsal. A su vez, José Ortiz Díaz³⁴⁶ concuerda que la planificación tiene un origen económico pero que no toda planificación posee este significado. Sobre esto, indica que aún los planes directos y propiamente económicos llevan implícitas una serie de cuestiones institucionales, políticas, sociales y de otra índole, que varían naturalmente, según el tipo y carácter de los mismos. En cuanto al objeto de la planificación, dispone que la planificación supone o debe presuponer una filosofía político-social que la informa, un orden ético y axiológico al que sirve. En resumen, como lo menciona este autor, se planifica para algo.

Por su parte, Sebastián Martín-Retortillo,³⁴⁷ realiza tres observaciones de carácter general de la planificación. La primera consiste en que la planificación se desarrolló de manera fundamental en el sector económico. Se trata de una técnica que no es exclusiva del sector público pero que, sin embargo, no debe olvidarse su actualización por parte de la Administración Pública en relación con otros sectores distintos; en concreto, en relación con todos aquellos con los que la Administración puede y debe actuar; desde el orden estrictamente económico al cultural, desde el sanitario al urbanístico.

repudio a la planificación viene a justificarla de nuevo. Las crisis de muchos estados y las amenazas de los fenómenos ecológicos no podrán resolverse ni con inhibiciones, ni con simples medidas coyunturales, sino con una acción coordinada y planeada. Por último, la relación entre la planificación con la *realidad* o planificación como realidad conlleva a que la planificación tiene que contar con la realidad, y partir de la misma, como tan repetidamente se ha venido exponiendo, pero, a su vez, puede segregar, mejor dicho, segrega, una nueva realidad. Esto es, que la realidad del mañana, cada vez dependerá más de la acción del hombre, en general, y del proceso planificador, en particular. Para mayor profundidad véase a Del Burgo y Marchán, Ángel., "La planificación: Un reto, un mito, una utopía, una contrautopía, una realidad", *Revista de Administración pública*, núm. 81, 1976.

³⁴⁵ Coscolluela, Luis, *op. cit.* nota 341, p. 39.

³⁴⁶ Ortiz, José, "Planificación estatal y planificación local", *Revista de administración pública*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 77, España, 1975, p. 31.

³⁴⁷ Martín-Retortillo, Sebastián, "Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa", *Revista de administración pública*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 50, España, 1966, p. 122-126.

La segunda observación tiene que ver con que el tema de la planificación es un fenómeno de validez casi universal pero que responde a condicionamientos políticos muy diferentes. Por último, la tercera observación es desde el punto de vista jurídico que consiste en lo siguiente:

“Hemos venido hablando de la acción del Estado en el sector económico, del fenómeno planificador, de planes totales y parciales, de planificación y acción de desarrollo, etc. Ahora bien, junto al reconocimiento de estos temas, debe tenerse en cuenta que con los términos plan y planificación se comprende *además* otras realidades muy distintas. Porque el término plan se refiere tanto a un Plan de Desarrollo o de Estabilización como a un plan de riego o de urbanización de una zona determinada: estamos frente a realidades totalmente distintas, no homologables, que refieren figuras jurídicas, instituciones, también totalmente diferentes y que nada tienen que ver entre sí, excepción hecha, acaso, de la estructura interna a la que responden. El Derecho positivo, el de nuestro ordenamiento y el de otros países es expresión clara de esta ambivalencia, que es preciso tener muy en cuenta y que, por el contrario, con tanta frecuencia se confunde. Ambivalencia que se da, incluso, en los ordenamientos jurídicos de los países socialistas [...]”.

En líneas generales, podemos señalar como desde una perspectiva institucional estamos por una parte frente a leyes de planes: instrumentación legal del fenómeno planificador. Por otra, frente a esos actos administrativos –recojamos por el momento el término, aunque solo sea a títulos provisional-, que son los planes de urbanización de una zona de riego de una comarca, de explotación forestal de un monte, etc. Pues bien, aún siendo ambas figuras manifestaciones distintas de un mismo fenómeno planificador, no es posible relacionarlas desde un punto de vista jurídico. Por ello que haya que estudiarlas de modo totalmente separado [...]”.

Por lo anterior, consideramos importante iniciar el tema de la planificación con el origen, tanto en los tipos de países como en el sector por el cual se considera se ha dado de manera más amplia. Esto no omite que, como lo hemos visto, que la planificación se pueda lograr en sectores diferentes al económico.

Una vez comentado lo anterior, pasemos ahora al siguiente punto que corresponde a que se entienda por planificación, así como a los elementos o características que la componen. Para esto, tenemos que plantearnos las siguientes preguntas ¿En qué consiste la planificación? La planificación y la

planeación ¿son conceptos similares o diferentes? ¿Cuáles son los instrumentos de la planificación?

En este sentido, Werner Hoppe³⁴⁸ plantea dos propuestas de definiciones de la planificación. La primera es la definición general que la concibe como una serie de criterios comunes como pueden ser su referencia al contenido y al futuro, su orientación finalista, su método de aplicación, por tanto, como medida de dirección metódica de determinación final de acontecimientos futuros. La segunda propuesta es la definición parcial en la que menciona que las definiciones parciales son tan solo los respectivos objetos de la planificación. Afirma que la complejidad de la planificación deja patente que una definición que englobe todos los elementos heterogéneos no puede tener gran utilidad jurídica.

Asimismo, la planificación es considerada como un intento inteligentemente organizado para elegir las mejores alternativas disponibles tendientes a realizar metas específicas lo que representa lo siguiente. En primer lugar, la aplicación racional del conocimiento al proceso de adoptar decisiones que sirvan de base a la acción humana. Segundo, que la planificación pueda usarse para varios propósitos, desde la preparación y ejecución de programas para poner a los hombres en la luna o en el espacio sideral, hasta la administración de una empresa, una ciudad, una región o una nación. Tercero, que para planificar económicamente no se necesita tener un propósito moral; solamente se requiere ser prudente en el uso de los recursos escasos: planificar económicamente es planificar de tal modo que los escasos medios a nuestra disposición nos rindan la máxima satisfacción.³⁴⁹

Sobre este último punto, consideramos que puede aplicarse a cualquier tipo de planificación (no solo económica, sino también regional, estatal, municipal,

³⁴⁸ Hope, Werner, Planificación, *Documentación administrativa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núms. 235-236, julio-diciembre 1993, p. 167-168.

³⁴⁹ Anaya, Vicente, "La planeación, control y evaluación del desarrollo municipal", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, El gobierno y la gestión municipal en México*, núm. 65, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002. pp. 139 y 140.

metropolitana, etc.) esto es, aprovechar los recursos –eficientarlos- para sacarles el mejor provecho en beneficio de un determinado territorios y población. De igual manera, se concuerda con otros autores en el sentido de que la planificación es interdisciplinaria y ha quedado atrás el pensamiento de que la planificación solo se podía hacer en el ámbito económico. En la actualidad podemos observar que la planificación está presente tanto en el ámbito económico, político y social.

Así también, la planeación es el proceso mediante el cual, dentro de la estrategia de la política de desarrollo de un país, se postulan las metas de su crecimiento. En este sentido, plantea la autora que la elaboración de planes, programas y proyectos no tiene sentido si no se traducen en acción, porque para ser efectiva la planeación debe abarcar el conjunto de actividades que conduzcan a las transformaciones establecidas en sus metas y propósitos, es decir, debe traducir en hechos la acción delineada para alcanzar los objetivos previamente fijados [...].³⁵⁰

Ante esto, consideramos de gran valor el aporte de Vega Ma. Arnáez Arce en su obra *La potestad planificadora de las administraciones públicas*³⁵¹. El estudio se basa en la consideración de la planificación cómo potestad de las administraciones públicas en el ordenamiento jurídico español, que, sin duda, resulta interesante conocer para efectos de nuestro estudio por la conceptualización que hace de la planificación, su naturaleza jurídica, características y formalización jurídica del ejercicio de la potestad planificadora.

³⁵⁰ Al respecto, señala Chapoy que lo que hace indispensable establecer programas anuales de gestión gubernamental con el cálculo de los recursos requeridos para hacer realidad en la acción inmediata los objetivos a largo y mediano plazo de un plan de desarrollo económico y social que incluya el programa de inversiones públicas debidamente jerarquizadas y justificadas, así como el de sus actividades, programas y proyectos. Para mayor abundamiento véase a Chapoy, Dolores, *Planeación, programación y presupuestación*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, p. 3.

³⁵¹ Arnáez, Vega, *La potestad planificadora de las administraciones públicas*, España, Gomylex, 2013.

El planteamiento lo inicia con la diferenciación de la planificación con otros mecanismos con los que suele o puede ser confundida como son la planeación y la programación, los cuales comentaremos más adelante. Para esto, primero tenemos que conocer que es una potestad para después establecer si le son conferidas estas a la Administración, en específico la planificación.

En este contexto, la relación entre potestad y el principio de legalidad está íntimamente ligado debido a que es la Ley, cómo fuente del Derecho en la que se establece si el órgano administrativo puede ejercer o no una potestad de índole administrativa. Al respecto, García de Enterría apunta que la potestad articula un poder de actuar frente a círculos generales de sometidos, que se manifiesta en la posibilidad de producir efectos jurídicos que tales sometidos han de soportar y que dichos efectos pueden ser con normalidad efectos de gravamen de cuyo ejercicio concreto surjan obligaciones, deberes, cargos, vínculos, restricciones³⁵².

Por su parte, la SCJN dispone que el principio de legalidad es una garantía de derecho humano a la seguridad jurídica por medio de la cual las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les faculta expresamente ya que esta constituye la manifestación de la voluntad general y que tiene una doble funcionalidad. La primera que consiste en que si un acto de autoridad no está establecido en la ley se considera arbitrario y contrario a la seguridad jurídica; la segunda que se genera con la actuación de la autoridad de acuerdo con lo conferido en la ley hasta que no se demuestre lo contrario. De dares el caso (que el acto no esté fundamentado y motivado en la ley) el gobernado puede acudir a los órganos de control para hacer válida esa ausencia de legalidad de la actuación de la autoridad.³⁵³

³⁵² Asimismo, García de Enterría insiste que, desde un punto de vista formal, esas potestades administrativas donde se expresa una inequívoca supremacía política no son diferentes técnicamente de las potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a los particulares, aunque naturalmente varían en su contenido material concreto. García, Eduardo. y Fernández, Tomás, *Curso de Derecho administrativo*, España, Civitas, 2004.

³⁵³ Tesis: IV.2o.A.51 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, tomo III, 3 de febrero d 2014, p. 2239.

En este contexto, Arnáez define la potestad administrativa como “el punto de partida y, al mismo tiempo, el fundamento último de todas las actividades administrativas y de sus correspondientes expresiones o manifestaciones instrumentales”. En relación con esto, distingue entre potestades administrativas, actividades administrativas³⁵⁴ y las competencias.

Las primeras forman parte del Derecho administrativo como los títulos habilitantes atribuidos a los poderes públicos para que actúen en defensa del bien común de todos los ciudadanos. Las segundas determinan o delimitan el modo en que los poderes públicos llevan a cabo su misión como garantes del interés general y, finalmente, las competencias definen el ámbito material concreto en el que los poderes públicos intervienen en el ejercicio de sus actividades a partir de las potestades que, previamente, les hayan sido reconocidas y otorgadas por el ordenamiento jurídico³⁵⁵.

Esto es, la facultad de actuación de los órganos de la Administración pública frente a terceros (ciudadanía) o internamente (organización) para producir las consecuencias jurídicas mencionadas por García de Enterría quien precisa también al incluir que la potestad constituye el instrumento adecuado para efectuar la conversión del poder público en técnicas jurídicas precisas.

Del concepto de planificación, hay que mencionar que se usa indistintamente con el término de planeación, pero si se diferencia con otro como es el de planeamiento³⁵⁶.

³⁵⁴ Por función o actividad administrativa debe entenderse toda aquella desplegada por cualquier ente integrante de la administración pública en el marco de sus atribuciones, la cual incluye, excepcionalmente, los actos de los Poderes Legislativo y Judicial y, como producto de ello, nos encontramos ante el acto administrativo, como el principal, aunque no el único medio, por el cual se exterioriza esa voluntad. Tesis: I.4o.A.66 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXV, octubre de 2013, p.1724.

³⁵⁵ En el derecho mexicano, las competencias son las establecidas en la Constitución mexicana a los distintos órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. En referencia al orden municipal podemos mencionar la facultad reglamentaria establecida en el artículo 115 constitucional.

³⁵⁶ En el modelo mexicano, se emplea comúnmente el término de planeación que el de planificación. En este sentido, podemos referirnos al Sistema de Planeación Democrática regulado en la Ley de Planeación

Entrando a detalle, Arnáez Arce, analiza el concepto de planificación administrativa y los problemas terminológicos que enfrenta.³⁵⁷ Distingue que son tres cuestiones de la problemática terminológica de la planificación³⁵⁸. Por una parte, se encuentra la identificación de la planificación con una ideología o construcción política. Por otra parte, se identifica con los términos de programación³⁵⁹ y planeamiento³⁶⁰ que si bien es cierto son semejantes, pero no idénticos. Por último, la distinción de la planificación con los planes, proyectos y programas sectoriales³⁶¹ que son los instrumentos a través de los cuales se manifiesta la planificación. Son los instrumentos para llevar a cabo los lineamientos planteados en la planificación.

³⁵⁷ En este sentido, Arnáez señala que la generalización del uso de la planificación, su carácter flexible derivado de la pluralidad de factores sociales, políticos y jurídicos implicados en cada una de sus manifestaciones, hacen de éste un concepto indeterminado y abstracto e, incluso, indefinido en cuanto a su identificación con una concreta actividad o con un único instrumento económico, jurídico o político, puesto que es, al mismo tiempo, una actividad, un instrumento y un principio inspirador del orden económico social, político y jurídico.

³⁵⁸ La planificación se puede entender como un proceso complejo, continuo, descentralizado y constante de toma de decisiones. Se trata de un proceso complejo porque debe tener en cuenta una multitud de aspectos o de circunstancias de carácter territorial, ambiental, económico, político y social. Es un proceso continuo porque las circunstancias varían constantemente y es necesario que se produzca una labor de vigilancia o de recopilación de información que afecte a sus concretas manifestaciones o expresiones instrumentales para su correcta realización y adaptación a tales circunstancias cambiantes.

³⁵⁹ Desde el punto de vista conceptual, la distinción entre la planificación y la programación se puede formular en base a tres consideraciones: primera, como consecuencia de las connotaciones ideológicas y políticas que caracterizan los orígenes de la planificación, se trata de un concepto que ha sido asociado a los modelos políticos y económicos comunistas, mientras que la promulgación aparece como una realidad integrada en el contexto social, económico y político de los Estados sociales y democráticos de derecho, con un modelo de economía mixta; en segundo lugar, y refiriéndonos ya al significado y alcance de estos conceptos en la actualidad, en relación con su ámbito temporal de aplicación, la programación, normalmente, se refiere al corto y mediano plazo, mientras que la planificación, dado su carácter teórico, global y general, normalmente, se refiere a largo plazo; por último, respecto del grado de intervención público, la planificación implica una intervención de los poderes públicos de naturaleza más política, mientras que la programación atiende más a los aspectos y a las cuestiones técnicas.

³⁶⁰ La planificación es previa a la programación y al planeamiento porque es una realidad o un concepto teórico, general y superior a los otros dos (programación y planeamiento), de tal suerte que las previsiones y las directrices planificadas para hacerse efectivas y ser realizadas en el ordenamiento jurídico y económico y en todos sus sectores, se concretan o se instrumentalizan, a través de la programación. Al conjunto de todas estas expresiones o manifestaciones concretas de la planificación y de la programación es lo que se debe identificar con el concepto de planeamiento.

³⁶¹ Los planes son los instrumentos de la planificación en los que se establecen las pautas y las directrices generales de los comportamientos y las situaciones futuras; las determinaciones de las medidas y actuaciones concretas para su realización efectiva se contienen en los programas y en los proyectos de actuación. Esta es la diferencia básica entre los planes, los programas y los proyectos, añadiendo que estos últimos son la representación gráfica de los anteriores.

Por lo anterior, conviene detenernos en lo relativo a la relación entre planificación y planeamiento. La planificación consiste en la orientación o instrumentación de directrices a realizar en un futuro determinado con el objetivo de hacer, implementar o ejecutar determinados actos que coadyuven al bienestar social. Por su parte, el planeamiento, considera a los planes como los instrumentos a través de los cuales se manifiesta la planificación, esto es, los que establece y definen lo planteados en la planificación.³⁶²

Al respecto, José Ortiz Díaz³⁶³ define al plan como el enfoque de la planificación occidental que constituye un instrumento de dirección y orientación económica y social de la nación que posee un carácter esencialmente político y que viene a ser un programa de gobierno con una duración, en los países continentales de planificación indicativa.³⁶⁴

La Real Academia Española define al plan en diversas acepciones de las cuales nos interesan las dos siguientes. La primera que establece que el plan es “un modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla” y también cómo un escrito en que sumariamente se precisan los detalles para realizar una obra.

Para García-Trevijano³⁶⁵ el plan supone siempre unas directrices a seguir, con una coordinación de ideas y fines. Para Sevillano Martín el plan puede

³⁶² Arnáez, Vega, *op. cit.*, nota 351, pp. 33-41.

³⁶³ Ortiz, José, *op. cit.*, nota 346, p., 37

³⁶⁴ Sobre este tipo de planificación, Coscolluela establece que corresponde a una clasificación general que agrupa los planes donde se encuentra además de los planes indicativos, los coactivos. Los coactivos que se caracterizan por integrarse al concepto de acto súper legislativo con efectos de vinculación general frente a todos los sujetos económicos. Por su parte, los planes indicativos no son lo contrario a los coactivos, es decir, que no tienen efectos o hay ausencia de efectos jurídicos vinculantes, sino más bien que no despliegan un efecto jurídico indivisible debido a que su fuerza jurídica está en función de los sectores planificados y de los sujetos tomados en consideración, por lo que en unos casos son indicativos, pero en muchos otros de fuerza jurídica vinculante. Coscolluela, Luis, *op. cit.*, nota. 341, pp. 41-42.

³⁶⁵ García-Trevijano, José Antonio, *Plan de transportes de Madrid*, Revista Estudios de la Vida Local, núm. 88, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 1942-1984, p. 587.

contener en sí mismo lo que denomina programa de realizaciones, con la definición de los objetivos y ordenación de los recursos disponibles. De ser así, el plan es algo concreto y definido y su polarización legal, con la serie de consecuencia que comporta, es de fácil determinación.³⁶⁶

Asimismo, Arnáez Arce³⁶⁷ señala la relación entre planes y programas administrativos en la que ambos son:

concreciones o manifestaciones de una realidad superior de la que forman parte, la planificación administrativa; sin embargo, no se trata de dos técnicas o instrumentos idénticos de realización de las previsiones de la planificación, sino que entre ellos existe una relación de subordinación o de instrumentalización del programa al servicio de la eficacia o para la ejecución de los planes. Los planes contienen orientaciones, objetivos, directrices generales, mientras que los programas concretan las medidas que deben ponerse en práctica para realizar los objetivos fijados por los planes.

De estas definiciones podemos desprender los siguientes elementos o características: que es un instrumento de dirección y orientación económica, carácter político, sistemático y de elaboración anticipada. A lo anterior, se puede agregar que, si el plan es un instrumento de la planificación, también se tiene que considerar la realización de las pautas en un tiempo de determinado, es para lograr un resultado a futuro (corto, mediano y largo plazo, principalmente a mediano y largo plazo).

Hasta aquí se ha visto el concepto de planificación y de planeamiento o de plan en sí como instrumento de la planificación principalmente en el ámbito económico, pero esto no quita que la conceptualización y características sean diferentes en otro tipo o clasificación de la planificación. Es por esto, que en las

³⁶⁶ Al respecto, afirma Sevillano Martín que puede ocurrir, de hecho, que un plan, aunque contenga una definición de objetivos, no señale simultáneamente una ordenación de recursos o medios humanos y materiales, el establecimiento de medidas de tiempo, de calidad y cantidad. En este caso no puede hablarse de un verdadero plan y, a lo más, podrá hablarse de un programa económico o de una definición de objetivos. Para mayor detalle véase a Sevillano A., "Planes, proyectos y expropiación forzosa", *Revista de documentación administrativa*, núm. 3, 1966, pp. 55-66.

³⁶⁷ Arnáez, Vega, *op. cit.*, nota 351, p. 47 y 48.

siguientes líneas se abordarán lo referente a la relación que existe entre la planificación y Estado de Derecho, planificación y Estado social e igualmente se abordarán lo relativo a la naturaleza jurídica de la potestad planificadora. Otro tema que hay que considerar es el concepto de confianza legítima.

Warner Hope³⁶⁸ establece los fundamentos y límites jurídico-constitucionales de la planificación toda vez que la planificación está vinculada, como cualquier otra actividad estatal a las indicaciones y premisas estatales materiales de la Constitución, o sea que, está determinada por estas y, en algunos casos, incluso sea exigible su realización y que estos mandatos constitucionales de interés son, sobre todo, las formulaciones de fines estatales, especialmente el principio de Estado de Derecho y el Estado social, además de los derechos fundamentales.³⁶⁹

En este sentido, las premisas favorables de la planificación, así como también los límites jurídico-constitucionales son el principio de Estado de Derecho y de Estado Social y los derechos fundamentales. Sobre los límites agrega la garantía de autonomía municipal y el principio de Estado federal.

En el caso de las premisas que favorecen la planificación, el principio de Estado de Derecho le favorece porque ésta es una actividad previsorora y de orientación en el sistema y que crea una actividad estatal de continuidad y previsibilidad adecuada al principio del Estado de Derecho. Lo anterior, porque, por una parte, la planificación contribuye a la seguridad jurídica.³⁷⁰

³⁶⁸ Hope, Werner, *op. cit.*, nota 348, p. 211.

³⁶⁹ *Idem.* Menciona también que estas normas constitucionales pueden ser, por un lado, favorables a la planificación, esto es, que propugnan su carácter necesario o que al menos aceptan dicha posibilidad o bien que de acuerdo con su función limitativa del Estado, pueden tener ciertos efectos contrarios a la planificación.

³⁷⁰ En este contexto, porque al estructurar la actuación estatal futura, la hace previsible porque en los objetivos posibles se fijan unas prioridades determinadas, con lo cual, en la planeación política, la actuación estatal será previsible para los particulares.

A continuación, se comentará lo relativo a los límites jurídicos-constitucionales de la planificación. Sobre la planificación y el Estado de Derecho, Werner Hope menciona que el principio constitucional del Estado de Derecho permite deducir una serie de premisas limitadoras de la planificación recogidas en la Constitución o que pueden ser puestas en relación con este principio. Estas premisas son a) la reserva y la primacía de la ley; b) el mandato de ponderación; c) prohibición de desproporción, y d) protección de buena fe.³⁷¹

En cuanto a la premisa de la reserva y primacía de la ley, establece que encuentran su aplicación en la planificación con efectos frente a los ciudadanos. En el caso del Estado y el municipio tendrán efectos frente a terceros. A su vez, la premisa de la reserva de ley también tiene relevancia en la planificación estatal. En este sentido, no será aplicable a un amplio sector de planificaciones superiores que no están dirigidas hacia los ciudadanos. Al respecto, Hope hace la observación de que no hay que confundir la reserva de ley institucional con la reserva de ley jurídico-estatal. Para esto, la diferencia es que, en la reserva de ley institucional, en determinadas entidades, por cuestiones políticas o de estructura constitucional, se reserva al legislador su creación y configuración.

En lo que respecta al mandato de ponderación, se refiere al deber de ponderar justamente los intereses privados y públicos que son afectados por una planificación y que deriva de la naturaleza misma de la planificación jurídico-estatal, y es, por tanto, válida independientemente de su positivación legal.

Por su parte, la prohibición de desproporción desempeña con sus elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad un papel importante en el marco de las medidas constitucionales de control. El elemento de idoneidad y necesidad se refieren a que la planificación deberá ser adecuada tanto materialmente como en cuanto a sus objetivos. Sobre la proporcionalidad, esta

³⁷¹ *Ibidem*, p. 223.

exige en un sentido estricto, la realización de una valoración en la que se relacionen entre sí los medios y los fines.

Al referirnos a los elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad como subprincipios del principio o test de proporcionalidad. En este sentido, Pedro Torres³⁷² realiza un estudio en relación con lo anterior. Respecto al principio de proporcionalidad menciona que es el instrumento metodológico utilizado por los jueces para resolver las colisiones que, en determinadas situaciones, se dan al chocar principios constitucionales. Esta colisión de principios se da cuando en un caso concreto se enfrentan dos principios. Un ejemplo de lo anterior es cuando un político agrede a una persona por criticarla utilizando para ello frases de incitación a la violencia y de menosprecio a su persona. En este caso concreto, se tiene que resolver si prevalece el respeto al principio de la libertad de expresión o el derecho al honor del político.

El análisis de cada uno de los subprincipios (idoneidad, necesidad y proporcionalidad) nos darán el marco para establecer si una política pública o una ley vulnera, sobrepasa o transgrede principios constitucionales o derechos fundamentales.

Al respecto, la SCJN ha establecido la metodología para examinar la constitucionalidad de una medida legislativa se debe realizar en dos etapas. La primera que consiste en determinar si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. La segunda etapa consiste en la incidencia que tiene la norma impugnada sobre la protección *prima facie* de derecho aludido. Si no incide se considera constitucional. En caso de que no sea así se procede a realizar un examen o test para determinar si la medida legislativa reduce o limita la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho.

³⁷² Torres, Pedro, "El principio de proporcionalidad y la política pública", *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 28, segundo semestre, España, Comares, 2016.

Para esto, se debe corroborar que a) la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; b) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional (subprincipio de idoneidad); c) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental (subprincipio de necesidad); y, d) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada (subprincipio de proporcionalidad).³⁷³

En el tema de la planificación, Hope señala la prohibición a la desproporción, que no es otra cosa que la planificación tiene que ser idónea, necesaria y proporcional, esto es, que tenga objetivos y metas que se puedan llevar a cabo y no meramente, enunciar en el plan buenos propósitos pero que sería complicado llevarlos a cabo.³⁷⁴

Al decir idóneo, debemos de considerar lo señalado por Torres,³⁷⁵ en el sentido que, al afectarse un derecho por parte de la administración a través de una Política Pública, se tiene que buscar lograr un fin constitucionalmente legítimo y la medida a aplicar tiene que ser la idónea o adecuada para materializarlo. En el tema planificación, es un aspecto que hay que tener en cuenta para que no sean buenas intenciones, pero sin posibilidad alguna de llevarse a cabo.

³⁷³ Tesis: 1a. CCLXIII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo II, noviembre de 2016, p. 915. Asimismo, se pueden revisar las siguientes tesis aisladas: Tesis: 1a. CCLXV/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, p. 902 que se refiere a la primera etapa del test de proporcionalidad (identificación de una finalidad constitucionalmente válida); Tesis: 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, p. 911 (subprincipio de idoneidad como segunda etapa del test de proporcionalidad); Tesis: 1a. CCLXX/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, p. 914 (subprincipio de necesidad) y Tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, p. 894 como la cuarta etapa del test de proporcionalidad que consiste en el examen de proporcionalidad en sentido estricto de la medida legislativa.

³⁷⁴ Hope, Werner, *op. cit.*, nota 348, p. 225-226.

³⁷⁵ Torres, Pedro, *op. cit.*, nota, 158, p. 230

Un ejemplo de esto es una política pública ambiental para reducir los índices de contaminación que consiste en que los automovilistas acudan periódicamente a centros de revisión automotriz pero no se obliga a las empresas que implementen acciones para que sus emisiones de contaminación sean menores o buscar alternativas más limpias. Aquí, podemos apreciar que la carga es para los automovilistas, quienes además de acudir a dicha revisión tienen que pagarla a un precio considerable, mientras que las empresas que emiten gases contaminantes no tienen obligación en el tema ambiental.

Por su parte, el subprincipio de necesidad consiste en identificar que la acción de gobierno o PP es necesaria y no hay otra menos invasiva, por lo que la que se estaría aceptando es la más adecuada³⁷⁶.

Siguiendo con ejemplos relacionados a la planificación, pensemos que en un plan se establece la necesidad de realizar varias adecuaciones viales con el fin de disminuir el tráfico en determinado sector, pero a la vez se autorizan varios complejos habitacionales en la zona, por lo que el tráfico en lugar de aminorar seguiría igual o incluso se vería más afectado, por la densidad de automóviles que pasarían por las nuevas vialidades.

En cuanto al subprincipio de proporcionalidad, este se refiere a las razones que se tienen para actuar o para abstenerse. Las razones que son de poca importancia también son cuestiones a considerar. Para ello, la ponderación nos va a permitir realizar un ejercicio racional sobre a qué derecho o principio constitucional se le va a dar mayor peso en una situación concreta.³⁷⁷

Para ejemplificar el subprincipio de proporcionalidad, con casos o situaciones relacionadas a nuestro tema en materia de planeación, se puede pensar en una situación en la cual el o los gobiernos pretenden quitar áreas

³⁷⁶ *Íbidem*, p. 237.

³⁷⁷ *Íbidem*, p. 239. Para más información sobre el tema de la ponderación, puede verse a Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

verdes con el objetivo de crear centros comerciales, vialidades, etcétera. En este contexto, habrá que revisar si prevalece el derecho de tener un medioambiente adecuado y sano, o bien, la facultad de los gobiernos en cambiar determinado permiso de uso de suelo por uno de carácter comercial o bien, para construir un bien público como las vialidades.

Por último, la protección de Buena fe -establece Hope- tiene especial importancia como elemento restrictivo en las modificaciones de planificación.³⁷⁸ Este principio es un elemento restrictivo en las modificaciones de planificación aunado a que es variable porque siempre habrá que determinar en la ponderación misma cuando será digna de protección la confianza o la buena fe de los ciudadanos. Al respecto, este principio permite una “juta distribución de riesgo” entre, por un lado, la necesidad del planificadora de llevar a cabo modificaciones en los objetivos del plan y por otro, el interés digno de protección del sujeto afectado por el plan que propugna el mantenimiento del plan.

A su vez, la planificación se relaciona también con los derechos fundamentales en el sentido de que estos son considerados como derechos de exclusión o defensa de los ciudadanos frente a la actuación estatal o bien, visto desde otro ángulo, con un medio de control para la autoridad de revisar que su actuación no vulnere o afecte los derechos fundamentales de los ciudadanos. Al respecto, como lo señala Hope, deben de configurar y proteger la esfera individual del ciudadano.³⁷⁹ Este planteamiento deberá ser válido asimismo para la actuación estatal en forma de planificación.

En el tema de la planificación y la garantía de autonomía municipal, es muy importante porque representa el punto neurálgico de la relación entre la planificación y el Derecho constitucional. Como bien menciona Hope³⁸⁰ esta estrecha relación entre la autonomía municipal y la planificación es fruto de la

³⁷⁸ Hope, Werner, *op. cit.*, nota 348, p. 226-227.

³⁷⁹ *Ibidem*, p. 228.

³⁸⁰ Hope, Werner, *op.cit.*, nota 348, p. 231.

atribución de la soberanía de planificación del municipio a las garantías de autonomía de los municipios, lo cual representa numerosas colisiones entre la planificación local y superior, ya sea global o materia estatal. Respecto a la planificación supralocal menciona que es cada vez más detallado y requiere una regulación más intensiva.

Werner Hope también menciona que, en la planificación, el principio de Estado federal es otro de los criterios constitucionales decisivos y de gran utilidad a la hora de “domesticar” la planificación estatal indicativa. Establece que, en el Estado moderno de Bienestar, que se encuentra sometido a una planificación intensiva, aparece una tendencia de disolución o desplazamiento de competencias y que en el sector de la planificación económica la Federación, aun manteniendo formalmente las competencias de los *Länder*³⁸¹, ha ampliado su influencia mediante una multiplicidad de formas de financiación mixta.

Hasta aquí se ha mencionado la parte general conceptual de la planificación o planeación como es su definición, características y diferencias con otros términos relacionados con los que suele ser confundida. Dado esto, a partir de este punto se desarrollará el tema de la planeación en México como son sus antecedentes, lo que establece la Constitución mexicana sobre el tema y la planificación metropolitana.

Otro tema que hay que considerar es el de la confianza legítima, que tiene relación con la planificación. El concepto de confianza legítima tiene su naturaleza en el sistema jurídico alemán y español. Como señala Íñigo Sáenz³⁸², la fuente de la confianza legítima se encuentra en el principio de seguridad jurídica. En este

³⁸¹ El análisis elaborado por Warner Hope sobre el tema de la planificación es en base al modelo de la República Federal de Alemania. Werner, Hope, *op. cit.*, p. 235.

³⁸² Del principio de seguridad jurídica, en abstracto, se pueden deducir dos tipos de reglas: a) las dirigidas a asegurar la estabilidad de las situaciones jurídicas, es decir, la permanencia en el tiempo y b) las que exigen la certeza de la regulación jurídica: claridad y precisión en la formulación; lógicamente, el principio de confianza legítima quedaría netamente englobado entre las primeras. Para más información, véase a Sanz, Íñigo, “El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 7 año 4, España, 2000, pp. 99 y 100.

contexto, agrega que el principio de confianza legítima, tal y como ha venido siendo aplicado en Derecho alemán y comunitario, tiene una doble naturaleza, objetiva y subjetiva. Es objetiva cuando:

[...] el principio de confianza legítima tiene por objeto proteger la confianza que los destinatarios de aquellas actuaciones pueden tener en la estabilidad, al menos por un cierto tiempo, de las situaciones establecidas sobre la base de dichas reglas. Así, el principio de seguridad *sensu stricto* puede ser aplicado de forma abstracta (sin tener en cuenta la situación concreta de los administrados), mientras que el de confianza sólo puede aplicarse a la luz de la situación concreta y de la actitud —buena fe, compromisos, inversiones—de los interesados. De acuerdo con ello, cabría señalar que, en abstracto, el principio de confianza sólo puede jugar en favor del particular, mientras que el principio de seguridad jurídica podría jugar, tanto en favor del interesado, como en su contra; la confianza legítima se manifiesta, pues, especialmente en el plano funcional, más que en el propiamente sustantivo, y se inspira, sobre todo, en la equidad: en la necesidad de evitar los efectos perjudiciales que para los operadores jurídicos puede producir el excesivo dinamismo del ordenamiento

Por su parte, en relación con la confianza legítima y los derechos adquiridos, establece que:

[...] mientras los derechos adquiridos son «intangibles» (y, por supuesto, pueden legítimamente suscitar la confianza de sus titulares), la confianza legítima alcanza también a los derechos «en vías de constitución», todavía «no adquiridos», pudiendo entender —como han hecho algunos autores en el ámbito anglosajón— estas expectativas legítimas como intereses (que como tales no han sido caracterizados tradicionalmente como derechos), o como una especie de derecho de propiedad fuertemente limitado por el interés público”

A su vez, Juan B. Lorenzo de Membiela³⁸³, establece dos clases de situaciones motivan la aplicación del principio de confianza recíproca a) unas que

³⁸³ Véase a Lorenzo de Membiela. Juan B, “El principio de confianza legítima como criterio ponderativo de la actividad discrecional de la administración pública”, *Revista de Administración Pública*, núm. 171, Madrid, septiembre-diciembre, 2006, p. 258. Asimismo, Oscar M, Reina enumera los requisitos para que pueda configurarse la confianza legítima. El primer requisito es la

derivan del acuerdo entre las partes y que se manifiesta en la esfera del Derecho privado; y, b) otras en las que no existe dicha convención. Al respecto, el ámbito del principio de confianza legítima se ciñe a las expectativas o creencia legítima de los ciudadanos de un comportamiento debido por la Administración Pública. Es una técnica de protección de las situaciones jurídicas consolidadas por los particulares.

Por lo anterior, el objetivo del principio de confianza legítima es dar precisamente confianza y certidumbre a los ciudadanos de la actuación de la administración pública y de los órganos de gobierno, tanto en situaciones presentes como futuras. Ante esto, es por eso que se vincula con el tema de la planificación debido a que los instrumentos de la planificación son los planes de gobierno en los cuales gran parte de estos están contemplados por un determinado periodo de años que van más allá de las administraciones bajo las cuales se aprueban y publican.

Es por ello, que se debe garantizar a los particulares que las normas y disposiciones contenidas en dichos instrumentos de planeación o en otros (como pueden ser reglamentos, leyes, actos administrativos), los gobiernos no cambien las reglas de juego que se aprobaron sin dar certeza de dichos cambios a los particulares. Lo que se quiere decir es que el principio de confianza legítima no obstaculiza el que se den cambios a futuros en los planes aprobados, sino más

existencia de un acto de la administración lo suficientemente concluyente como para provocar en el afectado una confianza que le permita creer que la administración actúa correctamente, a su vez, que él considere que su actuar es lícito y, por lo tanto, crea que sus expectativas frente a la administración son razonables. El segundo hace relación a la realización de actos o signos externos de la administración que orienten al ciudadano hacia una determinada conducta. El tercero consiste en que la actuación de la administración constituya una situación jurídica en la cual el ciudadano podía confiar. El cuarto requisito corresponde a la presencia de una causa idónea que provoque la confianza en el administrado, es decir, que no sea producto de negligencia, ignorancia o mera tolerancia de la administración. El quinto hace alusión al cumplimiento de los deberes del caso concreto por parte del interesado, y finalmente que el desconocimiento de la confianza le genere al afectado unos perjuicios que no debe soportar. Para mayor referencia, véase a Reina, Oscar, "El principio de confianza legítima como fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el ordenamiento jurídico español", *IUSTITIA*, núm. 8, diciembre, 2010,

bien, que la actuación de los órganos de la administración pública se de en un marco de protección a los interés y derechos de los ciudadanos.

Así también, la SCJN se ha pronunciado sobre el principio de confianza legítima. Por una parte, define lo que se entiende como confianza legítima al indicar que es “una manifestación del derecho a la seguridad jurídica, en su faceta de interdicción o prohibición de la arbitrariedad o del exceso, en virtud de la cual, en el caso de que la actuación de los poderes públicos haya creado en una persona interesada confianza en la estabilidad de sus actos, éstos no pueden modificarse de forma imprevisible e intempestiva, salvo el supuesto en que así lo exija el interés público”.³⁸⁴

Así también, en relación con los actos administrativos:³⁸⁵

“debe entenderse como la tutela de las expectativas razonablemente creadas en favor del gobernado, con base en la esperanza que la propia autoridad le indujo a partir de sus acciones u omisiones, las cuales se mantuvieron de manera persistente en el tiempo, de forma que generen en el particular la estabilidad de cierta decisión, con base en la cual haya ajustado su conducta, pero que con motivo de un cambio súbito e imprevisible, esa expectativa se vea quebrantada. Sin embargo, un elemento indispensable que debe tomarse en consideración al estudiarse si se ha transgredido o no esa figura, es la ponderación efectuada entre los intereses públicos o colectivos frente a los intereses particulares, pues el acto de autoridad podrá modificarse ante una imperante necesidad del interés público”

Y de los actos legislativos, la SCJN dispone que:³⁸⁶

“[...]la modificación de las normas tributarias tiene, por regla general, un fin de interés público que es preponderante al interés particular de cada contribuyente, pues con base en el principio de generalidad tributaria se tutela el interés del Estado en la percepción de ingresos, que es un interés público encaminado a atender necesidades sociales relevantes con amplio respaldo o tutela constitucional, así como la necesidad de basar la contribución de los ciudadanos para sostener los gastos públicos en criterios de solidaridad. Por tanto, la confianza legítima no tiene el alcance de oponer al legislador meras expectativas de derecho para

³⁸⁴ Tesis: 2a. XXXVII/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 40, marzo de 2017, p. 1385

³⁸⁵ Tesis: 2a. XXXVIII/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 40, marzo de 2017, p. 1386

³⁸⁶ Tesis: 2a. XXXIX/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 40, marzo de 2017, p: 1387

cuestionar la regularidad constitucional de los actos en los que se determina el establecimiento, modificación o supresión de regulaciones en materia de contribuciones, debido a la imposibilidad del contribuyente de contar con la esperanza de que una tasa, tarifa e incluso un régimen de tributación permanezcan inmodificables hacia el futuro”

En este sentido, el sistema de planeación en México se contempla en la Constitución mexicana en el artículo 26 A³⁸⁷ que dispone que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que la planeación será democrática y deliberativa; que se contará con un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal y que este plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales³⁸⁸.

De lo anterior encontramos las características de la planeación en México: es democrática, deliberativa y obligatoria para la Administración Pública Federal. Al respecto, la ley reglamentaria de este apartado del artículo 26 constitucional es la Ley de Planeación publicada en 1983, es decir, el sistema de planeación mexicano tiene poco más de treinta años vigente. En el artículo tercero define la planeación de desarrollo como:

“la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos

³⁸⁷ Artículo 26 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. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.”

³⁸⁸ El artículo 26 constitucional ha sufrido seis reformas, de las cuales las primeras cuatro tienen que ver con el tema de la planeación (1983, 2006, 2013 y 2014). Para esto puede verse las reformas constitucionales por artículo en el portal de la Cámara de Diputados, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”.

Por lo anterior, se establece que la planeación de desarrollo debe consistir en una ordenación racional y sistemática que promueva diversas actividades entre las que se destacan la de asentamientos humanos y desarrollo urbano que son temas que nos importan para efectos de este trabajo. En cuanto a la ordenación racional y sistemática convendría hacer un análisis para determinar si efectivamente se cumplen con esas disposiciones, como por ejemplos las señalados en los planes nacionales de desarrollo, pero este es un tema que diferente al presente que se puede analizar en otro trabajo.

El capítulo segundo de la Ley de Planeación contempla el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) para el cual se atribuye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su elaboración por lo que se puede entender que su objetivo principal es el económico, sin embargo, este sistema es solo uno de los elementos que componen la planeación de desarrollo. Además de la Ley de Planeación también esta como fundamento jurídico del SNPD la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.³⁸⁹

Ante lo anterior, el SNPD constituye el conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo.³⁹⁰

De esta definición se puede desprender el carácter democrático y deliberativo al incluir tanto a actores gubernamentales (federales y estatales) y los grupos sociales de los cuales, se incluye tanto el sector social (sociedad civil)

³⁸⁹ Anaya, Vicente, *op. cit.* nota 349, p. 151.

³⁹⁰ *Ibidem*, p 150.

como el sector económico con la finalidad que, después de discutir y establecer las pautas a seguir, se logre un acuerdo o beneficio en común.

Como puede observarse, el Plan Nacional de Desarrollo es parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática el cual tiene un carácter predominantemente económico, pero esto no obsta para que se considere como el punto de partida para otros planes (estatales, municipales, sectoriales, etc.).

Por lo anterior, siguiendo con Anaya³⁹¹ los fundamentos o bases jurídicas de la planeación en México son en el ámbito federal la Constitución mexicana, Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mientras que en el ámbito estatal son la Constitución de la entidad federativa que corresponda, la Ley Estatal de Planeación, la Ley Orgánica de la Administración Pública local y la Ley Orgánica municipal.

En este sentido, encontramos planeación de desarrollo, planeación estatal, planeación regional, planeación sectorial y planeación municipal por lo que en este rubro podemos encontrar la siguiente clasificación o tipos. La planeación de desarrollo sustentada en el artículo 26 constitucional de ámbito federal de donde emana la Ley de Planeación y el SNPD. En el ámbito local Ley Estatal de Planeación, Ley Estatal de Desarrollo Urbano y en el ámbito municipal los planes municipales de desarrollo urbano.

De acuerdo a lo anterior, consideramos pertinente señalar la distinción que ha hecho la doctrina –principalmente la doctrina española- en la categorización de las leyes del plan y el plan en sí, esto para determinar y distinguir jurídicamente cuando estamos en presencia de una Ley del plan y cuando ante un Plan en sí.

Esta distinción puede ser de utilidad para dar luz y aclarar algunos puntos en orden al procedimiento jurídico adecuado para la aprobación del Plan y sobre los

³⁹¹ *Ibidem*, p. 156

efectos de su vinculación jurídica, para los planes y competencias de las Corporaciones locales.³⁹²

Las Leyes-planes y las de Presupuestos se ha estimado que entran dentro de la categoría o clase de leyes singulares y, constituyen las leyes medida más características en la actualidad.³⁹³ Como se puede observar, Ortíz establece que las leyes-planes se consideran leyes medida que en lo particular (desconozco en lo general) es un término que en el ordenamiento jurídico mexicano no es (tan) conocido. Al respecto ¿Qué podemos entender como leyes-medida o leyes singulares).

Arnáez menciona que el principal problema de la definición de la naturaleza jurídica de los instrumentos de planificación como leyes no es tanto el de su calificación formal sino el de la armonización de las características básicas y esenciales de los planes con los rasgos propios de las leyes. Las leyes se caracterizan, normalmente, por la generalidad de sus destinatarios, la abstracción de su contenido y su vocación de duración indefinida en el tiempo, los planes tienen como destinatarios a unos sujetos determinados o determinables, contienen directrices de actuación y pautas de comportamiento concretas que disfrutan de una vigencia temporal definitiva o previamente acotada³⁹⁴.

Las leyes medida, entre las que se encuentran para algunos las leyes-planes, son leyes singulares, auténticas leyes, pero ofrecen la característica de que con su cumplimiento agotan sus efectos. Se trata, como se ha dicho, de un fenómeno de duración “predeterminada”, “existencialista”. Un plan económico tiene carácter consuntivo, deja de producir efectos cuando ya se ha cumplido,

³⁹² José Ortíz Díaz se refiere al modelo español donde podemos hablar de Corporaciones locales como los ayuntamientos, diputaciones provinciales, cabildos insulares. Ortíz, José, *op. cit.* nota 346, p. 41

³⁹³ *Ibid*

³⁹⁴ Esta reflexión la realiza al analizar la formalización jurídica del ejercicio de la potestad planificadora como ley. También hace el estudio de la potestad planificadora como reglamento y como acto jurídico para determinar cuál es la forma jurídica más adecuada para considerar la potestad planificadora.

mientras una ley, que regula por ejemplo la mayoría de edad, prolonga sus efectos indefinidamente, con independencia de que haya personas que alcanzaron esta mayoría de edad.³⁹⁵

Asimismo, la Ley-Plan contiene también normas que establecen criterios de acción, mandatos y normas imperativas tanto para el Gobierno y la Administración como algunas para los particulares.³⁹⁶ En este contexto, de acuerdo con Ortíz, la finalidad del plan consiste en se incluyen algunas normas un tanto programáticas, de deseo, prospectivas y no vinculantes de una manera directa e inmediata. La Ley del Plan, en esos aspectos, constituye en cierto modo, un programa de Gobierno para determinados puntos y actividades.

De esta definición encontramos que la característica principal de la ley medida o ley singulares es que es finita, es decir, al momento de cumplir con las disposiciones establecidas deja de producir efectos por haber sido realizados de acuerdo a los términos y condiciones planteados y que va dirigida a un determinado grupo o sector.

Asimismo, la ley medida se considera como aquella de contenido singular, dirigida solo a un sujeto o aun circulo determinado en ellos, y que se agota en su primera aplicación,³⁹⁷ sin embargo, se pregunta este autor si se debe considerar propiamente como una ley en sentido estricto (atributos de rango, valor y fuerza³⁹⁸ que se reconoce a las leyes, como un determinado tipo de actos que se colocan en una determinada posición en el sistema general de fuentes).³⁹⁹

³⁹⁵ *Ibidem*, p. 42.

³⁹⁶ *Ibidem*, p. 43.

³⁹⁷ Rovira, Enoch, "Leyes medida y distribución de competencias. Un paso más en la interpretación extensiva de las "bases normativas" en la jurisprudencia constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 18, año 6, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, septiembre-diciembre, 1986, p. 142 y ss.

³⁹⁸ Sobre el rango, fuerza y valor de la ley puede verse a Rubio. F, "Rango de ley, fuerza de ley y valor de ley", *Revista de Administración Pública*, España, núm. 100-102, Centro de Estudios Constitucionales, enero-diciembre, 1993.

³⁹⁹ El análisis elaborado por Enoch Alberti Rovira parte de la pregunta si se debe considerar a la ley medida como una verdadera ley en el sistema constitucional de fuentes en el derecho español. Para esto, considera que la ley medida si se puede considerar como una ley en el sistema jurídico

Para Ariño⁴⁰⁰ las leyes singulares engloban una serie de fenómenos que tienen diferente naturaleza y alcance desde el punto de vista jurídico pero que coinciden en una característica de índole lógico-formal y es la falta de generalidad, abstracción y normación para el futuro con vocación de permanencia.

Sobre esto, elabora una tipología de leyes singulares al clasificarlas como a) *actos institucionales*, b) acuerdo recepticio de un conjunto normativo o autorización previa para llegar a el, leyes de autorización o leyes de aprobación, d) leyes aprobatorias de planes de obras o de programas de inversiones que implican únicamente un cierto compromiso entre Parlamento y Gobierno, e) leyes aprobadas por las Cortes que autorizaban al Gobierno a celebrar un contrato específico con determinada persona, esto es, *leyes contractuales* y f) leyes singulares que, por su carácter de leyes de favorecimiento o de “ley más benigna” no deben ofrecer dificultad de aceptación.⁴⁰¹

Por otra parte, los Planes en sí comprenden, de acuerdo con Ortíz⁴⁰² un amplio estudio socioeconómico en el que se examina y diagnostican los distintos sectores de la economía española, formulándose al respecto una serie de previsiones y de objetivos a alcanzar durante su vigencia que corresponde a una información, una prospectiva y un programa de criterios, objetivos y acciones.

Señala Ortiz que lo que de da valor jurídico al plan en sí es la sanción jurídica que le otorga la Ley del Plan, es decir, el Plan ni es una Ley ni se le da el carácter de Ley. La Ley del Plan lo que se le otorga es su sanción jurídica.

español y señala que la Constitución española en principio no exige a la ley las notas de generalidad, universalidad y abstracción para que se considere como tal.

⁴⁰⁰ Ariño, Gaspar, “Leyes singulares, Leyes de caso único”, *Revista de Administración Pública*, núm. 118, enero-abril, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 74.

⁴⁰¹ *Idem*

⁴⁰² Ortíz, José, *op. cit.*, not 346, p. 44.

Ante esto, la Ley de Planeación en México no se puede considerar como Ley-Plan debido a que su carácter es general y abstracto. Si bien es cierto que va dirigida a la administración pública federal para establecer las bases y lineamientos del SNPD no se configure en la categoría señalado en la doctrina española. Para efectos jurídicos, la Ley de Planeación así como las demás legislaciones que pueden entrar dentro del concepto de Ley-Plan si se consideran como criterios de acción, mandatos y normas imperativas para la administración pública y los particulares, de acuerdo a la definición otorgadas por Ortíz pero no se pueden considerar como leyes singulares o leyes medida dado las mismas no forman parte de las distintas leyes que reconoce el derecho mexicano (leyes federales, estatales, orgánicas, generales).

En el siguiente apartado, entraremos al análisis del objeto de nuestro estudio en el tema de planeación como lo es el caso Nuevo León y particularmente la problemática en materia metropolitana de la planeación en la ZMM.

3.5.1 Marco legal de la planeación en el estado de Nuevo León

En este apartado se verá lo relacionando al marco jurídico de la planeación en la entidad, también lo que tiene que ver con la planeación metropolitana y su problemática como la congruencia en materia de planeación, así como también algunos criterios de la SCJN en este sentido.

Para iniciar, la fuente primaria de la planeación en Nuevo León es la Constitución mexicana en el artículo 26 que se ha comentado en el punto anterior y en el ámbito local en el artículo 115, fracción V se faculta a los municipios, de acuerdo a los términos de las leyes federales y estatales para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal (inciso a), Participar en la formulación de planes de desarrollo regionales en concordancia

con los planes generales de la materia (inciso c). Lo anterior en materia de planeación.⁴⁰³

En lo que comprende al ámbito estatal de la planeación, el artículo 23 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Nuevo León establece que el Ejecutivo deberá formular, aprobar y administrar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y participar de manera conjunta y coordinada con los Municipios en la planeación y regulación de las zonas conurbadas. En tanto, los Municipios tendrán que formular, aprobar y administrar los Planes o Programas Municipales de Desarrollo urbano, centros de población y los demás que se deriven de la ley. Además de lo anterior, la participación de los municipios en la planeación y regulación de las zonas de conurbación, conjunta y coordinadamente con el Ejecutivo y los municipios que se encuentren comprendidos en la misma, conforme a la legislación correspondiente.

Asimismo, el artículo 132 de la Constitución del Estado de Nuevo León señala que los Municipios tendrán entre sus atribuciones la de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. Por lo anterior, encontramos que la materia de planeación local se encuentra regulada por la Constitución mexicana, Ley de Planeación, Constitución estatal, Ley Estatal de Planeación, Programa Estatal de Desarrollo Urbano y los planes de desarrollo urbano municipales.

Anaya señala que la planeación estatal atiende a la problemática específica de cada estado y es también apoyada por la administración pública federal pero su responsabilidad definitiva queda en manos de los gobiernos estatales respectivos.⁴⁰⁴ En este sentido, la planeación estatal, menciona, se concretiza en el SNPD a través del cual se desarrolló un proceso de planeación que consta, al

⁴⁰³ El artículo 115 constitucional también faculta a los municipios para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; lo relativo a los usos de suelo (autorización, control y vigilancia); regularización de tenencia de tierras urbanas; otorgamiento de licencias y permisos; reservas ecológicas (creación, administración y elaboración y aplicación de programas en esta materia); intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasaros cuando afecten su ámbito territorial y celebración de convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

⁴⁰⁴ Anaya, Vicente, *op. cit.*, nota 349, p. 154

igual que el esquema nacional, de las fases de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas.

De lo anterior, tenemos que resaltar lo que dice Anaya que cada estado tiene una problemática específica, lo cual es cierto aunado a que tenemos que considerar diversas variables para el tema de planeación como la demográfica, socioeconómica, ambiental, entre otras ya que no podemos hablar por lo anterior, de simetría sino de asimetría en el sentido de que cada entidad o región tiene sus peculiaridades.

En lo que respecta a la planeación municipal en Nuevo León, se observa que principalmente está regida en lo local por la Constitución estatal, la Ley de Planeación estatal, La Ley de Desarrollo Urbano, la Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León, y la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León.

3.5.2 La planeación metropolitana

Después de haber comentado en los puntos anteriores lo relativo al concepto de planeación en general, la planeación estatal y la regulación de la materia a nivel municipal, en este apartado entraremos al estudio y análisis de la planeación que tiene ver en el ámbito metropolitano, específicamente en la ZMM.

Para empezar, tenemos que definir lo que es la planeación metropolitana. Al respecto, si la planeación son las directrices o disposiciones por medio de las cuales se pretenden alcanzar los objetivos ahí establecidos en un determinado lugar en el tiempo ahí mismo señalado, esto es que, con el estudio de la realidad actual se pretenda alcanzar un fin determinado en un futuro. En pocas palabras, la planeación viene a ser un estudio en prospectiva que contiene lineamientos y acciones a seguir para alcanzar la meta propuesta.

Siendo así, la planificación metropolitana es aquella por medio de la cual interviene lo político para atender el proceso de configuración socioespacial como resultado de la relación compleja entre sociedad y gobierno y de las diversas formas y mecanismos de intervención para transformar áreas urbanas tradicionales que no se limitan sin restricciones sino con una estrategia de acciones concertadas.⁴⁰⁵

Como se aprecia, la planeación metropolitana, por su configuración y morfología va más allá de la planeación municipal considerada como aquellas que realizan y ejecutan los municipios dentro de sus territorios. La planeación metropolitana, atendiendo al fenómeno metropolitano que comprende dos o más unidades político-administrativas, en este caso, los municipios mexicanos, versa sobre estos por lo que la complejidad es mayor. Planear un conjunto de municipios metropolitanos conlleva en primer lugar la colaboración de los municipios que integran la metrópoli y ponerse de acuerdo sobre el futuro integral de la ciudad metropolitana.

En este sentido, Iracheta y Venancio mencionan que la planeación metropolitana requiere⁴⁰⁶ integrar las siguientes características:

1. Una planificación que parta de acuerdos sociopolíticos entre los actores metropolitanos
2. Que se enfoque centralmente a la ejecución y no sólo a la elaboración de planes
3. Que corresponda a un proceso de planificación que permita actuar integralmente, tomando en cuenta todos los elementos y fenómenos que se encuentran en su entorno
4. Que se oriente a largo plazo y con una mayor presencia y participación de todos los actores involucrados

⁴⁰⁵ Iracheta, Alfonso y Venancio, Arturo, "Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 102, segunda época, Universidades de Andalucía, 2015, p. 98.

⁴⁰⁶ *Ibidem*, pp. 98 y 99.

Estamos de acuerdo con lo mencionado por Iracheta y Venancio porque son requisitos que en principio se deben cumplir en materia de planeación metropolitana, a lo cual también podemos incluir lo que establece Ortiz en el sentido de lo que denomina como filosofía del plan donde todo plan implica en el fondo toda una filosofía político-social de finalidades y objetivos que afectan de manera fundamental a la estructura y al futuro de la comunidad nacional, en este caso lo tenemos que aplicar a la comunidad metropolitana entendida como la población que reside y está vinculada con el quehacer de la realidad metropolitana en la ZMM.

Al respecto, en cuanto a los planes en materia metropolitana en la ZMM podemos mencionar el Plan Exópolis 2000, el Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey 1988-2000 y el Plan Metropolitano 2000-2021.⁴⁰⁷

En este contexto, en cuanto al Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey 1988-2000 menciona Valadéz⁴⁰⁸ fue el primer plan aprobado por el gobernador del Estado el 1o. de noviembre de 1988 y se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 30 de noviembre. Su entrada en vigor fue el 29 de enero de 1989.

Al respecto, si consideramos que el fenómeno metropolitano en Monterrey inicio en la década de los cuarenta del siglo XX, no fue sino hasta casi cinco décadas después que se aprobó el primer plan de carácter metropolitano, con lo cual, podemos comentar que si bien el fenómeno metropolitano se la ha dado la atención suficiente, en especial en materia jurídica-legal si consideramos que no ha sido suficiente si tomamos como indicadores la aprobación de este plan y el

⁴⁰⁷ Para revisar lo relativo a las leyes y la planeación en urbana en Monterrey, véase a Valadez, José Alejandro, "Legislación y planeación urbana de Monterrey y su área conurbada en el siglo XX", *Replanteando la metrópoli: soluciones institucionales al fenómeno metropolitano*, García, Roberto e Iracheta, Alfonso (comps.), Memorias del X Seminario-taller internacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad. México, El Colegio Mexiquense, Gobierno del Estado de Nuevo León, DUNL, Red Mexicana de Ciudades hacia la sustentabilidad, LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, 2008.

⁴⁰⁸ *Ibidem*, p. 300.

Decreto de 1983 que declaró la existencia de la zona conurbada de Monterrey con cuatro y casi cinco décadas de existencia de este fenómeno.

En el caso del Plan Metropolitano 2000-2021, menciona el arquitecto Juan Barragán (2013) en una entrevista que se le realizó en agosto de 2013 señaló las dificultades que hubo para la aprobación y posterior publicación del plan ya que el mismo no se logró aprobar debido a que uno de los alcaldes de un municipio metropolitano estaba en de acuerdo con algunas políticas del gobierno del Estado⁴⁰⁹. Además estableció que el principal problema es la falta de coordinación al igual que la planeación y otros temas o asuntos como la vialidad, movilidad del transporte público, pluviales, manejo de residuos.

Ya que se ha mencionado el tema de la planificación, los planes y en específico los planes metropolitanos consideramos pertinente establecer la importancia de la congruencia en materia de planeación. Este principio de congruencia lo podemos entender como la congruencia que debe prevalecer en las sentencias⁴¹⁰ solamente que en este caso aplicado a la materia de planeación.

El principio de congruencia en materia de planeación significa que el plan no debe contradecir lo establecido en el sistema de planeación. En este sentido, si hablamos de un plan metropolitano o plan de desarrollo metropolitano entonces debe estar acorde con lo señalado en la Ley Estatal de Plalención, Ley Estatal de Desarrollo Urbano, es decir, como se vio en el apartado de la planificación, el plan en sí debe ser congruente con la ley del plan.

⁴⁰⁹ Para evitar que vuelva suceder algo similar (que un alcalde no esté de acuerdo para la aprobación de un plan de índole metropolitano) se propuso en el Congreso Nacional para la Reforma Metropolitana celebrado en la ciudad de Toluca en el 2010, el establecimiento de la figura de la *afirmativa ficta* en materia de planeación metropolitana mediante el instrumento jurídico del reglamento. Esta figura e implementaría cuando un municipio no asiste a las sesiones de la Comisión Metropolitana y no da su punto de vista, por lo que el Congreso del Estado haría una recomendación. Si en un determinado plazo el municipio no da su aprobación, el Congreso la otorga.

⁴¹⁰ Respecto a las sentencias, el principio de congruencia se entiende en el sentido de que deben dictarse en concordancia con la demanda y con la contestación formuladas por las partes, y en que no contengan resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. El primer aspecto constituye la congruencia externa y el segundo la interna. Tesis: VI.2o.C. J/296, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 2293. También puede verse la Tesis: II.2o.C.T.7 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, febrero de 1996, p. 487.

En este sentido Ortíz⁴¹¹ se refiere a dos momentos de gestión y de vida del plan. El primero que corresponde a la etapa de elaboración y de aprobación⁴¹². La segunda etapa o momento es la que se da con posterioridad a su aprobación.

Apunta que al tener los planes una duración indefinido a diferencia de los planes nacionales (tomemos en cuenta que se refiere al caso español, pero debemos considerar también que los planes generalmente comprenden un determinado periodo que puede ser a corto, mediano y largo plazo siendo lo ideal o recomendable que sean de mediano o largo plazo) cuando estos últimos sean nuevos y tienen incidencia en el plan municipal se pregunta en qué medida este último se ve afectado.

La respuesta que da es que el Ayuntamiento tenga que modificar el plan para adecuarlo a la planificación nacional, pero para ello también es cuestión de revisar que no se planteen problemas relacionados a los derechos originarios a favor de particulares en el plan municipal.

En el primer caso nos referimos al principio de congruencia en el que el plan municipal tiene que estar conforme a los lineamientos del plan estatal y este a su vez con el plan nacional. El segundo aspecto que toca Ortíz es a los derechos, que podemos referirnos propiamente a derechos fundamentales- que no sean trastocados por la aprobación del plan o ley superior del plan municipal.

Asimismo, Ortíz se plantea que no debe existir un plan único porque es físicamente imposible incluir en un solo plan, y desde el poder central, las previsiones y normativas sobre realidades bien variadas y distintas por lo que es necesario que haya variedad de planes o programas que a su vez estén debidamente articulados y coordinados, esto es, que la planificación y

⁴¹¹ Ortíz, José, *op. cit.*, nota 346, p. 69

⁴¹² De acuerdo con Ortíz, en esta fase se pretende una “coordinación preventiva” del plan municipal respecto a los objetos de la planificación nacional, con la finalidad de que aquél se elabore teniendo en cuenta las exigencias y fines de los planes nacionales, y no vaya en contra de ellos.

programación han de concebirse con visión de conjunta y con un planteamiento globalizado para las Administraciones públicas y sus respectivas competencias.⁴¹³

A lo anterior es lo que Ortíz denomina cómo la unidad, variedad y coordinación de los planes que tiene incidencia con el principio de congruencia. En el caso de la legislación en esta materia, en el Estado de Nuevo León se establece que debe haber congruencia de los planes con otros planes que sean superiores o de los que estos deriven de acuerdo con la materia y espacio, es decir, un plan municipal debe ser congruente con el plan estatal ya sea de planeación o de desarrollo en general o en una materia específica como el desarrollo urbano.

Ante esto, en la legislación se establece el principio de congruencia a través del dictamen de congruencia como se puede observar en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el estado de Nuevo León (LAHOTDUNL).⁴¹⁴

Este dictamen consiste en el documento mediante el cual la Secretaría (de Desarrollo Sustentable de la entidad) evalúa, analiza y califica y, en su caso, confirma el contenido de un plan o programa municipal de desarrollo urbano respecto de la congruencia, coordinación, ajuste y vinculación con la planeación y las políticas establecidas en el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y, en su caso, con el Programa de Zona Metropolitana o de Conurbación, o Regional, así como con las disposiciones de la presente Ley o bien hace recomendaciones tendientes a que se modifique o corrija el documento presentado para su análisis.⁴¹⁵

Por lo anterior, se desprende que es la Secretara de Desarrollo Sustentable el órgano facultado para el elaborar el dictamen de congruencia, pero ¿Qué sucede cuando se detecta que no hay congruencia en un plan?

En estos casos, la Secretaría formulará las recomendaciones que considere procedentes para que el proyecto de que se trate sea revisado o modificado, y

⁴¹³ *Íbidem*, p. 75.

⁴¹⁴ Esta ley se publicó en el Periódico Oficial del Estado el 27 de noviembre de 2017.

⁴¹⁵ Artículo 3o. de la LAHOTDUNL

poder emitir el dictamen de congruencia correspondiente a efecto de poder proceder a su publicación e inscripción la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado.

De lo anterior, se desprender que el dictamen de congruencia es previo a la publicación e inscripción del plan en el Registro Público de la Propiedad por lo que podría darse el caso –en teoría- de considerar que existe incongruencia entre un plan aprobado con algún otro instrumento legal de planeación en el estado. En este sentido, consideramos que esta situación se vuelve compleja al aprobarse un plan metropolitano por las implicaciones que traería consigo.

Asimismo, en la LAHOTDUNL se incluye la definición de zona metropolitana⁴¹⁶ que es parecida a la definición que han realizado otras instituciones como el CONAPO, INEGI Y SEDESOL. Además, que se incluye un capítulo (capítulo segundo) específico que las regula.⁴¹⁷

Dentro de los aspectos que regulan en la ley sobre las zonas metropolitanas, encontramos lo correspondiente a al reconocimiento e integración de una zona, la cual se realiza a través de un convenio de coordinación entre el titular del Ejecutivo estatal y los Ayuntamientos que estén interesados. De la misma manera, lo relativo a la planeación y desarrollo urbano, constitución de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano de Desarrollo Urbano⁴¹⁸ una vez que se ha publicado el convenio de coordinación de la zona metropolitana.

Como se puede apreciar, la regulación de las zonas metropolitanas se realiza mediante la ley, es decir, tiene un reconocimiento jurídico-legal. En este

⁴¹⁶ Artículo 3, fracción XCII “Zona Metropolitana: Conjunto de dos o más Municipios o Centros de Población colindantes o Conurbaciones , donde se localiza una ciudad de cincuenta mil o más habitantes que por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, cuya área urbana, funciones y actividades influyan fuera del límite territorial de al menos uno de los Municipios, incorporando, a su área de influencia directa a Municipios vecinos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica, por lo que se conforma una unidad territorial de influencia dominante y reviste importancia estratégica para el desarrollo nacional o del Estado”.

⁴¹⁷ Artículos 33ª 44 de la LAHOTDUNL

⁴¹⁸ La Comisión es el órgano colegiado responsable de la coordinación entre los Municipios integrantes de la Zona Metropolitana y el Estado, así como para la formulación y aprobación de su respectivo programa de zona metropolitana, de su gestión, evaluación y cumplimiento, así como del seguimiento y evaluación de los acuerdos tomados (artículo 39 de la LAHOTDUNL).

sentido, es de llamar la atención que a poco más de un año de publicada la ley, no se ha celebrado el convenio para reconocer la ZMM. Por lo que podemos manifestar que formalmente, de acuerdo con lo señalado anteriormente sobre los municipios que la conforman son diez (Apodaca, Cadereyta Jiménez, García, General Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina).

Por otro lado, respecto a los conflictos que se han suscitado en materia de planeación en Nuevo León se puede mencionar la controversia constitucional 47/2011 promovida por el municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León en contra del Congreso estatal, el Gobernador del Estado y la Secretaría de Desarrollo Sustentable. Esta controversia constitucional si bien no implica un asunto de conflicto entre municipios metropolitanos si tiene incidencia en temas metropolitanos como son el Decreto publicado en 1984 y el Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey (PDDUAMM).

El reclamo o la demanda del municipio sampetrino al Congreso del Estado fue la omisión de la declaración de un solo centro de población integrado por los municipios considerados como metropolitanos en el Decreto de 1984; las consecuencias de hecho y de derecho, mediatas e inmediatas derivadas de la omisión de la aprobación del centro de población y del Decreto que aprobó el PDDUAMM.

En lo que se refiere al Ejecutivo estatal, el reclamó fue la omisión en la celebración de convenios relativos a la determinación de la extensión y delimitación de la zona conurbada y de los mecanismos de planeación de manera conjunta y concurrente; la omisión en la expedición del Decreto para declarar la existencia del fenómeno de conurbación; aprobación, sostenimiento de la vigilancia y aplicación del PDDUAMM; las consecuencias de hecho y de derecho, mediatas e inmediatas derivadas de la falta de celebración de los convenios que determinarían la extensión y delimitación de la zona conurbada, el Reglamento Interno de la Comisión de conurbación y de los mecanismos de planeación conjunta y concurrente.

En el caso de la Secretaría de Desarrollo Sustentable, la demanda del municipio consistió en los mismos términos que los reclamados al Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León salvo la omisión en la expedición del Decreto para declarar la existencia del fenómeno de conurbación y la aprobación del PDDUAMM.

En este sentido, en abril de 2011 se desechó la demanda por notoriamente improcedente una vez que se tuvieron las contestaciones de las instituciones demandadas y la revisión realizada por la SCJN por considerar que se actualizaba la previsión normativa contenida en el artículo 19, fracción V de la Ley Reglamentaria⁴¹⁹ en relación con el derogado PDDUAMM⁴²⁰.

Al respecto, el municipio interpuso el recurso de reclamación, mismo que se declaró fundado y admitido. En este contexto, después de haberlo revisado, la SCJN sobreseyó el caso argumentando que lo reclamado había dejado de surtir efectos por haber sido abrogadas las leyes que dieron origen al Decreto de la zona conurbada de Monterrey de 1984 y al PDDUAMM⁴²¹.

Ante esto, si bien es cierto que este conflicto se suscitó entre un municipio y autoridades de gobierno local como el Congreso estatal, Poder Ejecutivo y una secretaría a cargo de este último como la de Desarrollo Sustentable, también hay que señalar que el conflicto o el asunto fue una cuestión de índole metropolitana al reclamar el municipio sampetrino temas que tienen que ver con el fenómeno en la metrópoli regia como el Decreto de 1984 y el PDDUAMM.

Sin embargo, este supuesto se encuentra regulado por un mecanismo de justicia constitucional a nivel federal como son las controversias constitucionales

⁴¹⁹ El artículo 19, fracción V de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia.

⁴²⁰ La SCJN estableció que el PDDUAMM, después de haber realizado una revisión de la legislación anterior en materia de desarrollo urbano, se derogó por el artículo segundo transitorio del Plan Metropolitano 2000-2021 de Desarrollo Urbano de la Zona conurbada de Monterrey publicado el 12 de septiembre de 2003.

⁴²¹ Para mayor detalle sobre este asunto, consultar en la página de la SCJN la controversia constitucional 47/2011.

establecidas en el artículo 195 de la Constitución federal en su fracción I, pero en este aspecto queda pendiente determinar quién es la instancia que debe conocer de asuntos en materia metropolitana que se susciten entre municipios que integran una metrópoli (específicamente del fenómeno metropolitano de una misma entidad federativa) como en este caso de planeación metropolitana.

Sobre lo anterior, se profundizará en el capítulo siguiente ya que el objeto de este capítulo es mencionar los casos en que puede hablarse de temas de índole metropolitano. Por el momento, en el siguiente punto se comentará brevemente la relación que existe entre la gobernanza y la planeación, con el objetivo de interconectar ambos conceptos.

3.5.3 Relación entre la planeación y la gobernanza metropolitana

La participación en la planeación dejó de ser una actividad propia del gobierno y del Estado en sí. Como sucede en la configuración de la gobernanza, para poder referirnos a ella tiene que haber una interrelación entre los sectores gubernamental, social y económico, aunque estos últimos dos frecuente se engloban al referirse a grupos no gubernamentales.

Como se pudo observar, la planeación como tal surgió en los países socialistas y posteriormente en los países occidentales. En Latinoamérica la planificación dio sus primeros pasos luego de la crisis de los treinta, para alcanzar su apogeo en la segunda postguerra. En este periodo, luego de algunos intentos aislados, fue especialmente en la década de los sesenta cuando la idea de planificar logró imponerse en forma generalizada, aun cuando un análisis a fondo

de la experiencia de la época muestra que ello ocurrió en un plano semántico, que en el de la práctica efectiva.⁴²²

Sobre lo anterior, de Mattos menciona que lo que originó la experiencia planificadora se vio más marcado en el campo de la gestión urbana y territorial.⁴²³

De la misma manera, se llegó a la conclusión de que una planificación centralizada, normativa y basada en una nacionalidad sustantiva, como la que estuvo asociada a la denominada “planificación del desarrollo económico y social” y a todas sus derivaciones, era inaceptable y carecía de toda operatividad en este tipo de sociedad. Es a lo que denomina de Mattos una “nueva concepción sobre gobierno y políticas públicas”

Con lo anterior, observamos que el papel del gobierno en la planificación requería de ciertos cambios, con los cuales para impulsar el crecimiento y el bienestar requería moderar el ámbito de acción Estado. Es por esto, que a finales de la década de los setenta del siglo XX comenzaron a definirse propuestas en el campo de la gestión territorial y urbana que implicaron un cambio radical a los criterios y propuestas que habían caracterizado a la edad de oro del intervencionismo.⁴²⁴

Se observa que esta línea de tiempo concuerda con la crisis del Estado de bienestar por el cual se elaboró el reporte de la comisión trilateral sobre la crisis de las democracias en los países occidentales desarrollados lo que originó que se empezara a hablar de crisis de gobernabilidad y que, a su vez, provocó también,

⁴²² De Mattos, Carlos, “De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana”, *Revista Paranense de Desenvolvimento*, núm. 107, 2004, pp. 11 y 12.

⁴²³ Asimismo, de Mattos menciona que la confianza en la viabilidad y en las posibilidades de la planificación ya se había esfumado con igual rapidez a como había hecho su irrupción mediados de la década de los setenta del siglo pasado. Para esto, menciona que suscitaron tres procesos que provocaron lo anterior: i) la evolución de las explicaciones técnicas sobre la forma en que se desarrollaban los procesos decisivos y de acción público-privada en la realidad observable; ii) las nuevas explicaciones desarrolladas en el ámbito de la teoría económica sobre cómo se generaba el crecimiento económico; y, iii) los condicionamientos derivados del escenario social configurado luego de la crisis y agotamiento del modelo fordista y de la debacle de la experiencia socialista.

⁴²⁴ De Mattos, *op. cit.*, nota 422, p. 17

principalmente en la década de los ochenta y principios de los noventa que se hablará del enfoque de gobernanza en el gobierno y en la administración pública.

Con el surgimiento de la gobernanza, se reconoce la relevancia que tienen otros actores e instituciones diferentes al gobierno, que de acuerdo con De Mattos, se hace necesario establecer nuevas formas de regulación o de *governance* para encarar la gestión en el ámbito de sistemas sociales democráticos y abiertos, caracterizados por una creciente complejidad e incertidumbre ⁴²⁵.

En este sentido, para De Mattos el aspecto central es que la *governance* implica el desplazamiento del papel del Estado, así como el explícito reconocimiento de la importancia de la participación de un variado conjunto de actores e instituciones, con poder para intervenir en los procesos sociales que les atañen. Sin embargo, consideramos que, como se indicó en el primer capítulo, más que desplazamiento, es un cambio, una transformación del papel que juega el Estado, específicamente del elemento gobierno que lo configura y de su sociedad.

De Mattos, llega a la conclusión de que necesariamente la gestión tiene que ser encarada desde abajo hacia arriba, en una relación de dinámica entre lo local y lo global.⁴²⁶

Continuando con lo mencionado por este autor, las ciudades y las colectividades locales aparecen ahora como el campo natural para el ejercicio de la *governance* o el “buen gobierno”, concebido como una gestión donde el proceso debe ser impulsado desde las colectividades locales, con la máxima participación de sus actores relevantes, buscando establecer un vínculo directo entre planificación, urbanismo y vida local.

⁴²⁵ Resulta evidente que aquí subyace la intención de subrayar que son las acciones sociales individuales las que pueden permitir la construcción del orden social, la cual marca el cambio de énfasis consistente con el nuevo papel del Estado. De Mattos, 2004.

⁴²⁶ De Mattos, *op. cit.*, nota 422, p. 19.

En este orden de ideas, se plantea una disyuntiva que consiste en que muchas veces la voluntad para lograr una mayor competitividad urbana se traduce en ostentosos esfuerzos de cosmética urbana, que dejan de lado cuestiones sociales que debe enfrentar gran parte de las grandes ciudades en el mundo entero y que es una cuestión que los gobiernos de los municipios que integran una metrópoli deben poner especial atención.

Al respecto, de Mattos concluye que para lograr esas transformaciones se tiene que partir de un análisis realista de la situación y de los condicionamientos imperantes en las sociedades realmente existentes y no de los que nos gustaría que existiesen, es decir, que estas transformaciones no pueden emanar de concepciones utópicas que pueden originar o llevarnos a nuevas formas de totalitarismo sino convertirse en esfuerzos de comunicación democrática con participación colectiva para ir logrando las reformas deseadas.⁴²⁷

Al respecto, Cristián Lefevré⁴²⁸ realiza un estudio de la planificación de las metrópolis europeas, gobierno y gobernanza. En este contexto resulta interesante porque hay aspectos que coinciden específicamente con la realidad metropolitana en Monterrey. Para eso, señala que la “era de la gobernanza” es un intermedio que está llegando a su fin y que puede dar lugar a dos evoluciones.

La primera consiste en que las metrópolis europeas evolucionan hacia una ingobernabilidad que se desarrolla en ella (fragmentación en el seno de los sistemas políticos económicos y sociales; fragmentación también en las relaciones entre estos sistemas) mientras que la segunda evolución posible pone el énfasis en la emergencia de nuevos actores hegemónicos, cuya configuración puede variar según los planes y las metrópolis consideradas. Es en este último caso donde la planificación aparece como el lugar donde se lleva a cabo la constitución

⁴²⁷ *Íbidem*, p. 21.

⁴²⁸ Lefevré, Christian, “La planificación de las metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza”, *Urban*, núm. 8, Universidad Politécnica de Madrid, 2003, p. 78.

de estos nuevos actores hegemónicos, y a la vez, como lo que está en juego con ella.

Al igual que Peters y Pierre, De Mattos menciona que la posición del Estado ha cambiado a causa de la globalización y que el Estado por sí solo no puede resolver los problemas económicos, sociales y políticos lo que ha ocasionado que la reglamentación ya no es de orden nacional o exclusiva a este orden gubernamental, sino que se ahora se está volviendo más local, territorial, urbana. Ante esto, en el modelo europeo, las políticas prefieren el nivel regional en lugar del nacional.

Ante esto, Lefevré otorga un dato interesante en el sentido que el 80% de la población europea vive en las ciudades y sobre todo, en las mayores que se desarrollan tanto que es difícil fijar sus límites, a causa de las profundas transformaciones derivadas del transporte de gran velocidad y de las tecnologías de información y de las comunicaciones.⁴²⁹

Lo anterior se relaciona con el dato proporcionado al inicio de este capítulo sobre la población que reside en la ZMM (de acuerdo con el estudio realizado por la CONAPO, INEGI y SEDESOL) que resulta también superior al 80% de los habitantes totales en la entidad, en este caso, arriba del 85%. Respecto a esto, menciona que conlleva dos repercusiones. La primera que consiste en tener una extensión urbana de tal magnitud repercute en la gobernabilidad urbana a causa de una imposición que obliga de manera paralela a los actores y a las administraciones territoriales en los asuntos metropolitanos.

La segunda gran repercusión que menciona Lefevré se refiere al contenido de los problemas y las medidas políticas pertinentes. Los nuevos problemas que tienen pendientes la sociedad urbana y quienes pretenden dirigirla son de carácter intersectorial, por lo que se diferencian sensiblemente de los de ayer, algunos de los cuales perduran.

⁴²⁹ *Íbidem*, p. 80.

Lo anterior, trae como consecuencia o como resultado que los actores sociales se sienten impotentes ante esas nuevas características de los problemas de la sociedad, en particular porque su competencia y su facultad de percibirlos siguen siendo sectoriales o causa de su organización por sectores de la acción pública, en difícil equilibrio hoy con la intersectorialidad de los asuntos pendientes. Se trata de una crisis de legitimidad de los actores públicos porque no están ya en condiciones de atender las reivindicaciones sociales.

En este orden de ideas, el caso de la metrópoli regia, Gerardo Veloquio comenta en una entrevista realizada en el año 2013, que los municipios metropolitanos son como islas, es decir, geográficamente son municipios vecinos pero en lo funcional, cada uno actúa en base a la autonomía que les consagra la constitución mexicana en el artículo 115.⁴³⁰

Esto es, los municipios actúan en lo individual, como islas de acuerdo a Veloquio, sin tener una visión integral como parte de una metrópoli y es uno de los aspectos, sino que el principal para que las autoridades y sociedad que integran los municipios metropolitanos hagan funcional la ZMM en atención a la problemática como la demandas sociales, políticas y económicas que enfrenta.

Así también, señala Lefevré, que en la “era de la gobernanza” la planificación espacial ha pasado a ser territorial principalmente por dos motivos. El primero porque el contenido de la planificación ha cambiado y en segundo porque ahora es más intersectorial y requiere la intervención de un mayor número de actores.⁴³¹

⁴³⁰ Gerardo Veloquio aclara que los municipios confunden el término autonomía con soberanía. Para efectos de este trabajo, no se profundizará en la distinción entre ambos términos, pero es importante hacer la anotación y aclaración de la opinión efectuada por el entrevistado.

⁴³¹ Lefevré, Christian, *op. cit.*, nota 428, p. 83.

El primer motivo se origina por los cambios sociales y políticos que surgieron en la segunda postguerra hasta la década de los ochenta⁴³². En lo que se refiere al cambio de la planificación espacial por la territorial se dio más que nada para generar un proyecto común en lugar de definirla por la localización de establecimientos de las infraestructuras y servicios.⁴³³

Asimismo, Lefevré hace una crítica al enfoque de gobernanza porque considera que éste no es el modelo que va a imperar en los asuntos metropolitanos sino más bien es temporal hasta que surja algún otro actor dominante o hegemónico como sucedió en la etapa del Estado social en la cual el Estado a través del gobierno y de la administración pública tenía a su cargo los sectores sociales, políticos, jurídicos y económicos que a su vez regulaba y controlaba.⁴³⁴

⁴³² En este contexto, Lefevré señala que la finalidad principal de la planificación espacial era la localización de los equipamientos e infraestructuras necesarios para el desarrollo de las aglomeraciones en el periodo que comprende la segunda guerra hasta inicios de los ochenta del siglo pasado. La crítica que realiza es en razón que la evolución económica y social de 1970 a 1990 transformó las ciudades, pero estas seguían estando regidas por unos documentos de planificación anticuados por lo que se configuraba o instrumentaba en ellos acciones para atacar o resolver los problemas pendientes.

⁴³³ Para Lefevré, reiterando que se refiere al modelo europeo, una de las razones de la difícil efectividad del territorio metropolitano pertinente es el ascenso de administraciones rivales, la región o la provincia principalmente, que producen también documentos de planificación sobre unos territorios casi siempre más vastos que los de las metrópolis, pero que en algunos casos (Madrid y París, en el de la región, Milán y Roma, en el de la provincia) se ajustan bastante bien a la zona funcional metropolitana. En este sentido, se puede equiparar al modelo mexicano en el que existen una serie de implementaciones en materia de planificación como la federal, estatal, sectorial, municipal y metropolitana.

⁴³⁴ En este sentido, enumera cuatro factores por los cuales considera que la gobernanza no resuelve los problemas de la acción pública y que se puede aplicar en la materia metropolitana. El primero de ellos es que antes el Estado imponía su lógica, disponía de los recursos que daban permanencia y sentido a su acción. En cambio, actualmente se tienen que poner de acuerdo con otros actores. En segundo lugar, menciona que no es seguro que esos procedimientos dilatados y complicados traigan consigo una eficacia mayor de las políticas. En tercer lugar, se han difuminado las fronteras entre lo público y lo privado, entre la política y la sociedad civil, lo cual no agrada ciertamente ni al público ni a los políticos ni al sector privado ni a la sociedad civil. Al respecto, señala que la “era del gobierno” se caracterizaba por la claridad de los cometidos, lo cual no significaba, sin embargo, que los actores público y privado, lo político y la sociedad civil, mantuvieran relaciones en el seno de las políticas públicas, más bien lo contrario. Actualmente, se empieza a criticar que los políticos le “endilguen” el trabajo al mundo económico y social, aun estando en parte justificado porque una parte de la sociedad desea que se repartan los papeles. Por último, está la cuestión del poder y de la autoridad. Para esto, establece que en la mayoría de los estudios relativos a la gobernanza se hace hincapié en la negociación, el consenso, el debate, con lo que se posterga el tema del poder y la autoridad, al aparentar que el conflicto no existe, o bien que, puede resolverse con dispositivos e instrumentos apropiados. Aun aceptando que los

Si bien es cierto que los argumentos de Lefevré pueden tener sentido, también lo es que, al referirnos al tema de la gobernanza aplicada en asuntos metropolitanos, los gobiernos y la sociedad que integran una metrópoli deben de llegar a acuerdos en común para lograr una mejor convivencia en un todo denominado metrópoli, con lo cual, de darse este caso, por ende, en el gobierno interno (municipio *per se*) también se lograría lo anterior.

Si tomamos en cuenta que debe haber un actor hegemónico o un protagonista, consideramos que este puede ser un poder que esté fuera del lugar en que se dan las relaciones y la acción pública de quienes integran la metrópoli. Por decirlo de alguna manera, estimar la conveniencia de la existencia de un árbitro que pueda conocer de los conflictos generados por el actuar, refiriéndonos al caso mexicano, de uno o más municipios que forman parte de una zona metropolitana y que su actuación ocasione un daño o perjuicio a los demás municipios metropolitanos.

Por el contrario, se puede dar el fenómeno de que, en la metrópoli, al saber que hay un árbitro, se lleven a cabo acciones para lograr una mejor colaboración entre sus integrantes con la finalidad de sumar esfuerzos que ocasionen un mayor bienestar en la convivencia entre los sectores que forman parte de la metrópoli.

3.6 La competencia concurrente en materia de asentamientos humanos (urbanismo): concepto y análisis de la legislación vigente

El primer antecedente en materia de asentamientos humanos lo ubicamos en el ámbito internacional en la Declaración sobre Asentamientos en Humanos celebrada en Vancouver, Canadá el 11 de junio de 1976 correspondiente a la Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. En esta

instrumentos destinados a reducir los conflictos son en parte eficaces, como sería de desear, no se puede asegurar que vayan a desaparecer.

Declaración se menciona la problemática y los principales puntos que se deben tomar en cuenta para el adecuado desarrollo de los asentamientos humanos⁴³⁵.

Por su parte, en México se publicó la Ley General de Asentamientos Humanos el 26 de mayo de 1976 (LGAH), es decir, días previos de llevarse a cabo la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos.

Manuel Jiménez Dorantes identifica esta ley como el acta de nacimiento del urbanismo en México.⁴³⁶ Si consideramos también, que fue durante esos años en que se dio un crecimiento demográfico acelerado en el país que tuvo como resultado que más de la mitad de la población pasó de vivir en zonas rurales a zonas urbanas, es de tomar en cuenta la intención que tuvo el gobierno mexicano de regular esta materia.

Asimismo, al hablar de urbanismo nos referimos a las ciudades y si hablamos de ciudades, es latente que, por su desarrollo y crecimiento demográfico, pasemos a la conurbación y, por ende, al fenómeno metropolitano.

En el segundo capítulo, se planteó que en 1976 Luis Unikel realizó el primer estudio de delimitación de zonas metropolitanas en México, razón por la cual, en base a dichos acontecimientos (como la LGAH, crecimiento demográfico y el estudio de Unikel) coincidimos que fue en 1976 en el que el gobierno mexicano se preocupó y comenzó a regular lo concerniente al urbanismo denominado como asentamientos humanos.⁴³⁷

Lo preocupante de esto es que, si tomamos en consideración que el fenómeno metropolitano mexicano comenzó durante la década de los cuarenta del

⁴³⁵ Para mayor profundidad consultar la Declaración sobre Asentamientos Humanos de 1976 de las Naciones Unidas.

⁴³⁶ Jiménez, Manuel, *Constitución y urbanismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 26 y 27.

⁴³⁷ La LGAH de 1976 fue abrogada por la ley de la materia de 1993 mientras que esta última se abrogó para dar paso a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano publicada el 26 de noviembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación.

siglo XX, el primer instrumento legal fue aprobado en 1976, lo que significa que pasaron casi cuatro décadas desde el inicio de la metropolización en México hasta la publicación del primer instrumento de regulación, se puede deducir que no se le dio, e incluso, que no se la se la hado la importancia correspondiente por parte del gobierno mexicano.

Ante esto ¿que entendemos por urbanismo y asentamientos humanos? ¿los podemos considerar como sinónimos o el urbanismo es un término más amplio que el de asentamientos humanos? La Constitución mexicana se refiere al concepto de asentamientos humanos y no al de urbanismo salvo cuando hace referencia a la facultad que tienen los municipios de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal (artículo 115, fracción V, inciso a).

Por lo anterior, se entiende el urbanismo como una actividad pública a cargo del Estado que tiene como finalidad la regulación y promoción del uso de suelo (Jiménez, 2006).⁴³⁸ Más específicamente, Jiménez Dorantes señala que el régimen jurídico urbanístico consiste en el conjunto de normas jurídicas que regulan los procesos urbanos de planificación, urbanización, edificación, vigilancia o, bien, también menciona que, en base a la Constitución mexicana, en el artículo 27, párrafo tercero, el régimen jurídico del urbanismo consiste en aquellas normas que se encargan de “planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.

Como se indicó anteriormente, la fecha de nacimiento del régimen urbanístico mexicano se dio con la reforma de 1976 en la cual, de acuerdo con Manuel Jiménez Dorantes fue trascendental para el sistema jurídico urbanístico, ya que introduce directamente la referencia a la ordenación de los centros de población, utilización del suelo y ordenación de los asentamientos humanos como

⁴³⁸ Jiménez, Manuel, *op. cit.*, nota 436, p. 32.

actividad esencial del Estado (*lato sensu*), además de distribuir las competencias en esta materia en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.⁴³⁹

Al respecto, coincidimos con Jiménez Dorantes en que al hablar de urbanismo nos referimos a la materia de asentamientos humanos que es la denominación que se le da al primer concepto en la constitución y en la legislación mexicana.

En este sentido, la legislación de asentamientos humanos antes de la reforma de 1976 era competencia de las entidades federativas con fundamento en la cláusula residual del artículo 124 constitucional que señala que las facultades no concedidas al gobierno federal corresponden a las entidades federativas. Pues bien, con la reforma mencionada se da un cambio en el sistema competencial mexicano al trasladar la materia de asentamientos humanos de las entidades federativas a una de las facultades que tiene el Congreso de la Unión, que a su vez determinó que los asentamientos humanos no fueran una competencia exclusiva de las autoridades federales sino una competencia concurrente en la que intervienen los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).

Al respecto, Serna de la Garza hace la distinción entre competencias compartidas y competencias concurrentes. Las primeras, en el contexto mexicano son las que el legislador denomina competencias concurrentes y las segundas, no se pueden entender de la misma manera con que las comprende el modelo mexicano.⁴⁴⁰

Las competencias concurrentes son las que dejan abierta la posibilidad para que cualquier orden de gobierno legisle sobre determinada materia y sea quien directamente determina y legisle lo que se considere pertinente al respecto.

⁴³⁹ *Íbidem*, p. 27.

⁴⁴⁰ Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 18-27.

Ante esto, en el capítulo segundo se hizo referencia a las diversas competencias que comprende el sistema competencial mexicano y que retomamos en este capítulo por comprender la materia de asentamientos un ámbito competencial -de acuerdo con la doctrina de índole compartida en base al legislador mexicano- de índole concurrente.

Para esto, tomaremos los asentamientos humanos tal como lo entiende la legislación mexicana, es decir, como una competencia concurrente, que, a su vez, también tenemos que mencionar que la SCJN ha señalado y emitido diversos criterios, tanto jurisprudenciales como tesis aisladas, en el sentido de considerar en el federalismo mexicano las facultades concurrentes en el mismo sentido que son entendidas doctrinalmente las competencias compartidas.

En el ordenamiento mexicano, las competencias concurrentes las encontramos en las denominadas leyes generales, que de acuerdo a la SCJN consisten en aquellas que no son leyes federales, sino que son leyes que pueden incidir en todos los órdenes jurídicos parciales que integran el Estado mexicano. Este criterio de la SCJN a la letra establece⁴⁴¹:

LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. [...] debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.

⁴⁴¹ Tesis P. VII/2007. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXV, abril de 2007, p. 5.

De acuerdo con esta tesis aislada, encontramos que la fuente de las leyes generales en el derecho mexicano es el Congreso de la Unión que tiene como una de sus facultades, las enumeradas en la fracción XXIX, relativas a la concurrencia. Al respecto, la fracción XXIX-C dispone la concurrencia en materia de asentamientos humanos entre el Gobierno federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias para cumplir los fines previstos en el artículo 27 de la constitución mexicana.

En este sentido, el artículo 27 en su segundo párrafo señala que, en materia de asentamientos humanos, se dictarán las medidas necesarias para ordenarlos 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 población⁴⁴².

Se observa que se hace referencia a los centros población, entendidos estos como las áreas que se constituyen por las zonas urbanizadas y las que se reserven para su expansión, lo cual está relacionado en el ámbito del urbanismo, pero no se hace referencia expresa al fenómeno metropolitano como tal.

La SCJN ha emitido diversas tesis aisladas⁴⁴³ y jurisprudencia en materia de asentamientos. Una de las disposiciones que ha señalado la Corte es en el sentido de la facultad que tienen los municipios en este ámbito material de derecho, no es de una normativa exclusiva por lo que deberán observar lo

⁴⁴² El artículo 27 de la Constitución mexicana en su párrafo segundo menciona lo siguiente: [...] 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 [...] 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 [...]

⁴⁴³ Tesis: 2a./J. 195/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 38, enero de 2017, Tomo I, p. 778.

dispuesto en el artículo 115, fracción V de la constitución mexicana y apegarse a lo señalado tanto en las leyes federales y estatales⁴⁴⁴. En este contexto, estableció que la materia de desarrollo urbano y de los asentamientos humanos tienen dos vías para analizar sus ámbitos de competencia. La primera es la vía normativa que son las competencias que tiene cada orden de gobierno y la segunda que comprende los planes, programas y acciones que tienen relación con la planeación.

Asimismo, como se puede apreciar, se mencionan dos jurisprudencias. Una de ellas que se refiere a la concurrencia mientras que la segunda a las vías de análisis en los ámbitos competenciales en el ámbito de los asentamientos humanos. La primera que se refiere a que los asentamientos humanos es por disposición constitucional una materia concurrente, primeramente, se observa que, al ser una materia concurrente, hay intervención de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

A su vez, como se indicó anteriormente, al ser una materia concurrente, se regula mediante una ley general que en este caso es la Ley General de Asentamientos Humanos. Por último, se establece que, en el ámbito de asentamientos humanos, la Federación absorbió esta materia y que se delegó al legislador local u ordinario, el mandato para establecer la concurrencia entre los niveles de gobierno procurando siempre la homogeneidad para cumplir los objetivos dispuestos en el numeral 27 de la constitución federal⁴⁴⁵.

A su vez, la segunda jurisprudencia se refiere a las dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de asentamientos humanos, que son los dos que se mencionan en la jurisprudencia 1a. CXXXI/2014 que comprenden la

⁴⁴⁴ Tesis: 1a. CXXXI/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 866.

⁴⁴⁵ Tesis: P./J. 15/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, p. 866.

vía normativa y la de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación⁴⁴⁶.

En relación a los municipios, la SCJN ha establecido que si bien es cierto que los municipios no tienen facultad exclusiva en materia de asentamientos humanos, en el ámbito local -específicamente en la planeación estatal- tienen un grado de autonomía en razón de las reformas 1983 y 1999 al artículo 115 de la Constitución mexicana, con las cuales, los municipios garantizaron un grado de autonomía ante la planeación local para no ser ejecutores de la misma sino que cuentan con una intervención efectiva y real⁴⁴⁷.

En este sentido, Serna de la Garza señala que, en materia de asentamientos humanos, la Federación tiene el poder de dirección para expedir leyes que distribuyan las competencias relativas a esta materia en los tres niveles de gobierno, así como las relaciones de colaboración a entablar entre ellos.⁴⁴⁸

Así también, menciona que desde el punto de vista del control de constitucionalidad, la ley del Congreso de la Unión en asentamientos humanos no puede ampliar su alcance hasta el grado de vaciar del todo la competencia que corresponde a los estados y municipios derivada de la concurrencia de que habla el texto constitucional, es decir, aunque sea mínimo, se les deja a los estados y municipios un tramo sustantivo en esta materia y en respeto al régimen de concurrencia que es de carácter obligatorio. Ante esto, el Congreso de la Unión es el órgano que está facultado para fijar la línea que separa lo que le corresponde a cada nivel de gobierno.

Por lo anterior, es el Congreso de la Unión quien está facultado para dictar lo correspondiente en materia de asentamientos humanos estableciendo para ello

⁴⁴⁶ Tesis: P./J. 16/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, p. 888.

⁴⁴⁷ Tesis: P./J. 17/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, p. 887.

⁴⁴⁸ Serna de la Garza, *op. cit.*, nota 440, pp. 141-146.

la concurrencia entre la Federación, los estados y los municipios, con el límite de dejar un campo de acción a los gobiernos locales.

Para esto, como se indicó al inicio de este punto, fue en 1976 cuando se publicó la primera ley en materia de asentamientos humanos, la cual fue abrogada con la legislación de la materia de 1993 y finalmente, en noviembre de 2016 se publicó la ley general vigente denominada Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU).

3.6.1 Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU). Legislación actual

En noviembre de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la LGAHOTDU que abroga la legislación anterior de asentamientos humanos de 1993. Con este nuevo dispositivo legal se incorporan algunos aspectos que antes no se contemplaban como los principios de política pública que rigen no solamente a los asentamientos humanos sino también la planeación, centros de población y ordenamiento territorial.

También se contempla, como en las legislaciones anteriores, la concurrencia en los tres órdenes de gobierno, estableciendo y fijando los criterios para cada uno de estos en el ámbito de sus respectivas competencias en la materia.

En cuanto a los principios en el ámbito de asentamientos humanos se establecen el de derecho a la ciudad, equidad e inclusión, derecho a la propiedad urbana, coherencia y racionalidad, participación democrática y transparencia, productividad y eficacia, protección y progresividad del espacio público, resiliencia, seguridad urbana y riesgos, sustentabilidad ambiental y accesibilidad universal y movilidad.

Al igual que en las legislaciones anteriores, en la actual se establecen las competencias que corresponden a cada orden de gobierno. El artículo octavo señala las atribuciones que corresponden a la Federación, entre las que destacan la de formular y conducir la política de asentamientos humanos, formulación del proyecto nacional de asentamientos humanos; planear, diseñar, promover y evaluar los mecanismos de financiamiento así como promover la construcción de infraestructura y equipamiento para el Desarrollo Regional urbano y rural; participar en la identificación, delimitación y planeación de las Zonas metropolitanas y conurbadas; proponer a las instancias competentes de las entidades federativas y los municipios la creación de institutos de planeación, observatorios ciudadanos, consejos participativos y otras estructuras institucionales y ciudadanas; proponer a las autoridades de las entidades federativas la Fundación de Centros de Población; integrar una red metropolitana que promueva la transferencia de metodologías, buenas prácticas y la profesionalización e intercambio de información, así como el desarrollo de proyectos estratégicos conjuntos con la participación de instituciones académicas y de los sectores privado y social; prever el mecanismo que coadyuve, asesore y en su caso represente, los intereses de los habitantes ante cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional, con especial atención a mujeres y a los sectores más desfavorecidos.

En este sentido, se observa que la Federación tiene a su cargo la formulación de la política pública nacional en materia de asentamientos humanos; lo que tenga que ver con el desarrollo regional en cuanto a su financiamiento y obras de infraestructura; proponer fundación de centros de población; lo relativo a las zonas metropolitanas en cuanto a su planeación, identificación y delimitación así como lo relacionada a los institutos de planeación, observatorios ciudadanos, consejos participativos, es decir, abre el camino para instrumentos o herramientas de gobernanza en asentamientos humanos.

Sobre las atribuciones de las entidades federativas, quedan establecidas en el artículo 10º, entre las cuales podemos destacar las siguientes: todo lo relacionado a la legislación en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano, ordenamiento territorial así como en la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las zonas metropolitanas y conurbaciones; establecer las normas para que la sociedad pueda participar en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación; promover el cumplimiento y efectiva protección de los derechos humanos relacionados al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, desarrollo urbano y la vivienda.

Asimismo, formular, aprobar y administrar el programa estatal de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano además de evaluar y vigilar su cumplimiento con la participación de los municipios y la sociedad: promover y decretar la fundación de nuevas centros de población; analizar y calificar la congruencia de los programas municipales de desarrollo urbano con la planeación estatal; participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos previstos en esta Ley y en las leyes de las entidades federativas que, en su caso, corresponda; establecer y participar en las instancias de coordinación metropolitana; apoyar a los municipios que lo soliciten, en la administración de los servicios públicos municipales, entre otras.

Por su parte, el artículo 11º se refiere a las atribuciones que tienen los municipios, entre las cuales podemos destacar: formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento; proponer a las autoridades competentes de las entidades federativas la fundación y, en su caso, la desaparición de centros de población; participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones; celebrar convenios de asociación con otros municipios para fortalecer sus procesos de planeación

urbana, así como para la programación, financiamiento y ejecución de acciones, obras y prestación de servicios comunes; validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano; crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano.

De estas atribuciones que la ley confiere a la Federación y a las entidades federativas, se enumeran algunas que tienen relación directa con el fenómeno metropolitano –zonas metropolitanas, las cuales se mencionan en el siguiente cuadro:

Federación	Entidades Federativas
Participar en la identificación, delimitación y planeación de las Zonas Metropolitanas y conurbadas a que se refiere esta Ley (artículo 8, fracción IX)	Legislar en materia de asentamientos humanos [...] así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta Ley (artículo 10, fracción I)
Emitir los criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de zonas metropolitanas y conurbaciones; observando la estrategia nacional de ordenamiento territorial y previa consulta a las entidades federativas (artículo 8, fracción XIX)	Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos programas municipales de Desarrollo Urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal (artículo 10, fracción VII)
Integrar una red metropolitana que promueva la transferencia de metodologías, buenas prácticas y la profesionalización e intercambio de información, así como el desarrollo de proyectos estratégicos conjuntos con la participación de instituciones académicas y de los sectores privado y social (artículo 8, fracción XXV)	Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos previstos en esta Ley y en las leyes de las entidades federativas que, en su caso, corresponda (artículo 10, fracción XIII)

	Establecer y participar en las instancias de coordinación metropolitana en los términos de esta Ley (artículo 10, fracción XIV)
	Coordinar sus acciones con la Federación, con otras entidades federativas sus municipios o Demarcaciones Territoriales, según corresponda, para el Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano; así como para la ejecución de acciones, obras e inversiones en materia de infraestructura, equipamiento y Servicios Urbanos, incluyendo las relativas a la Movilidad y a la accesibilidad universal (artículo 10, fracción XV)
	Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el Desarrollo Regional, Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano (artículo 10, fracción XVI)

De lo anterior, la Federación tiene atribuciones para participar y emitir criterios para la delimitación y planeación de zonas metropolitanas (además de las conurbaciones). En el caso de la emisión de normativa para lo anterior, la Federación requiere consultar previamente a las entidades federativas que comprendan dichas zonas metropolitanas. Asimismo, corresponde también la promoción de una red metropolitana que tenga por objetivo compartir buenas prácticas, así como el desarrollo de proyectos metropolitanos en conjunto con otros sectores como el social, académico y privado.

Ante esto, se observa que, en materia metropolitana, la Federación juega un papel propositivo para buscar y unificar criterios para un buen desarrollo metropolitano.

Por su parte, las entidades federativas, juegan un rol más activo, por encontrarse en ellas la dinámica y funcionalidad del aglomerado metropolitano. Al respecto, la legislación principalmente confiere a los estados lo relativo a la planeación estatal y metropolitana asegurando que exista congruencia entre la planeación estatal con la metropolitana y municipal. También, la faculta para la coordinación metropolitana y con los demás órdenes de gobierno en esta materia. Así también, al igual que con la Federación, la ley establece que se pueden realizar acciones para el desarrollo metropolitano en conjunto con otros sectores, además del gubernamental, como son el social y el privado, lo que configura acciones que tienen relación con la gobernanza enfocada al ámbito metropolitano.

En el caso de los municipios, no se hace mención alguna de atribuciones metropolitanas, sino se enfocan en centros de población, planeación municipal, reservas territoriales, desarrollo urbano, autorizaciones, licencias, permisos en materia urbanística.

Por lo anterior, se puede mencionar que si bien los municipios son los que por su crecimiento demográfico, tienden a formar conurbaciones y zonas metropolitanas, la regulación de estas últimas corre a cargo de las entidades federativas y es por ello, que a los primeros, la legislación no le confiere atribución o competencia alguna, aunque si se pueden coordinar, con otros municipios para la prestación de servicios públicos, conforme a lo establecido en este sentido en el artículo 115 constitucional.

Además de las atribuciones mencionadas anteriormente, la legislación actual de asentamientos humanos también establece otros aspectos que tienen relación con la materia metropolitana. Entre estos, tenemos el Título Cuarto que se refiere al ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano. En este contexto, en cuanto al ámbito metropolitano, tanto la Federación como las entidades federativas podrán convenir mecanismos para la planeación de zonas

metropolitanas y con ello, coordinar las acciones e inversiones que consideren convenientes para el desarrollo y regulación de los asentamientos humanos.

El capítulo quinto del Título Cuarto de la ley regula lo correspondiente a los programas metropolitanos y de zonas conurbadas. En este contexto, el artículo 31 da una definición de lo que se entiende como zona metropolitana que es la siguiente:

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.

Este concepto de zona metropolitana contiene elementos que se abordaron en el capítulo segundo respecto a las características de una zona metropolitana como son la continuidad física y demográfica, aunque, por otro lado, este precepto solo se refiere cuando los centros urbanos se ubiquen en territorios municipales localizados en dos o más entidades federativas y no solamente en una de estas, sin embargo, se considera relevante lo anterior, por tener injerencia con el fenómeno metropolitano.

Más adelante, en el artículo 33 se menciona lo correspondiente a las zonas metropolitanas localizadas en el territorio de una entidad federativa al disponer que:

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

Este numeral da la pauta para considerar que en materia metropolitana el encargado de regularlas es la legislación local, es decir, el orden de gobierno rector en materia metropolitana es la entidad federativa a través de las autoridades estatales, quienes se pueden coordinar con las federales.

Otro aspecto que se menciona en la ley son las áreas o materias que se consideran de índole metropolitano⁴⁴⁹ mismas que se menciona a continuación:

Artículo 34. Son de interés metropolitano:

- I. La planeación del ordenamiento del territorio y los Asentamientos Humanos;
- II. La infraestructura vial, tránsito, transporte y la Movilidad;
- III. El suelo y las Reservas territoriales;
- IV. La Densificación, consolidación urbana y uso eficiente del territorio, con espacios públicos seguros y de calidad, como eje articulador;
- V. Las políticas habitacionales y las relativas al equipamiento regional y metropolitano;
- VI. La localización de espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano;
- VII. La gestión integral del agua y los recursos hidráulicos, incluyendo el agua potable, el drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales;
- VIII. La preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, incluyendo la calidad del aire y la protección de la atmósfera;
- IX. La gestión integral de residuos sólidos municipales, especialmente los industriales y peligrosos;
- X. La prevención, mitigación y Resiliencia ante los riesgos y los efectos del cambio climático;
- XI. La infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad;
- XII. La accesibilidad universal y la Movilidad;
- XIII. La seguridad pública, y
- XIV. Otras acciones que, a propuesta de la comisión de ordenamiento, se establezcan o declaren por las autoridades competentes.

Estos temas de interés metropolitanos son similares a los que indica Iracheta como son la ordenación económica del territorio; planeación y desarrollo urbano metropolitano; movilidad –transporte y vialidad-; ecología y medio ambiente; agua potable y saneamiento; residuos sólidos; seguridad pública;

⁴⁴⁹ Artículo 34 de la LGAHOTDU.

riesgos, contingencias, y protección civil y las otras materias a determinar según cada caso específico.⁴⁵⁰

Continuando con lo que señala la ley general de asentamientos humanos, un tema que hay que destacar y que se relaciona con este estudio, es lo relativo a la gobernanza metropolitana.

En este sentido, el artículo 36 dispone que, 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. Vemos en esta conceptualización de la gobernanza metropolitana los actores que la configuran como son el gobierno (en este caso los tres órdenes de gobierno, entre los que se incluyen los gobiernos de los municipios metropolitanos) y la sociedad (sector social y económico).

Así también, se menciona que para la gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones, se realizará por medio de las instancias de Comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación⁴⁵¹; consejo de desarrollo

⁴⁵⁰ Iracheta explica que los temas metropolitanos se tienen que diferenciar de aquellos que son federales, estatales y municipales, debido a que tienen las siguientes características: por su estructura unitaria, requieren de decisiones, manejo u operación integral a nivel de toda la metrópoli y no parcializada por los gobiernos (federal, estatal o municipal) –caso de un plan metropolitano–; su localización o magnitud es de escala metropolitana/regional, o afecta al todo metropolitano, por lo que las decisiones y operación en torno a estas materias debe ser metropolitana (movilidad en la metrópoli); su operación o manejo de una metrópoli requiere de acciones de continuidad, complementariedad o coordinación entre los gobiernos de varias demarcaciones, por ser servicios, acciones o procesos de decisión encadenados (política ambiental); la operación y manejo de una metrópoli rebasa a los gobiernos de las demarcaciones que los tienen como atribución o responsabilidad (política social y económica) que exige acuerdos metropolitanos porque los actores económicos y los ciudadanos requieren de visiones homogéneas en toda la metrópoli para operar y vivir adecuadamente; y por último, su manejo o escala metropolitana es más eficiente y eficaz, de acuerdo con los estándares reconocidos (política económica o de desarrollo económico). Iracheta, Alfonso, *op. cit.*, nota 293, p. 32.

⁴⁵¹ La comisión se integrará por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales de la zona de que se trate [...] Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno

metropolitano⁴⁵²; los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente; las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes, y los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.

Asimismo, se plantea lo relativo a los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones entre las que destacan que la planeación metropolitana la cual debe ser congruente con la estrategia nacional de ordenamiento territorial; delimitar los centros de población; estrategia y proyectos para el desarrollo de la zona metropolitana o conurbación, lo relativo al equipamiento e infraestructura metropolitana; previsiones y acciones de carácter ambiental; indicadores para dar seguimiento y cumplimiento a los objetivos del programa de la Zona metropolitana o conurbación.

Por último, si bien es cierto que la legislación de asentamientos humanos abarca diversos puntos como la movilidad, resiliencia urbana entre otros, que son temas que se pueden desarrollar en otro trabajo o investigación, ahora pasaremos a un punto que tiene relación con los objetivos del presente trabajo: los instrumentos normativos y de control. Al respecto, de la lectura del Título Octavo que contiene un capítulo único mismo que hace referencia al espacio público.

En este contexto, se dispone que para la creación, recuperación, mantenimiento y defensa del Espacio público para todo tipo de usos y para la movilidad, es de alta prioridad para los órdenes de gobierno, se deberá privilegiar el diseño, adecuación, mantenimiento y protección de espacios públicos en los procesos de planeación urbana, programación de inversiones públicas,

⁴⁵² La función del Consejo de desarrollo metropolitano es la de promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas. 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 y sus integrantes elegirán a quien los presida

aprovechamiento y utilización de áreas, polígonos y predios baldíos o privados dentro de los centros de población, privilegiando o teniendo en cuenta la evolución de la ciudad.

De la misma manera, en cuanto al uso, aprovechamiento y custodia del espacio público, se dispone que prevalecerá lo general sobre lo particular; se promoverá la equidad de su uso y disfrute; los bienes de dominio público son inalienables; se procurara el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de infraestructura; los municipios serán los encargados de vigilar y proteger la seguridad, integridad, calidad, mantenimiento y promoverán la gestión del espacio público con cobertura suficiente, entre otros puntos a que se refiere el numeral 75 de la LGAHOTDU.

Por lo anterior, nos podemos dar cuenta que en materia de regulación y control se refiere solamente a lo relativo en materia territorial, traducida en el espacio público para el desarrollo urbano y metropolitano a través de los diversos instrumentos como son los planes y programas.

En otro apartado (Título Décimo Tercero, Capítulo Primero) encontramos lo correspondiente a la denuncia ciudadana y las sanciones que establece el contenido que deben tener las denuncias ciudadanas y la función que tienen las entidades federativas para promover mecanismos de contraloría o vigilancia social con la finalidad de denunciar ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial cualquier violación a la normatividad aplicable.

De lo mencionado anteriormente en base a lo que señala la ley actual de asentamientos humanos, encontramos por una parte que ya se toma más en cuenta el fenómeno metropolitano -aunque consideramos que aún falta mucho por hacer- y a que se establecen diversos mecanismos de control para el espacio público y las denuncias ciudadanas, por otro lado, también lo es que los instrumentos de control son de gestión para el desarrollo metropolitano. Ante esto,

está pendiente un tema que consideramos puede fortalecer el Estado constitucional de Derecho que consiste en la instrumentación de un control de carácter jurídico en el ámbito metropolitano, específicamente en la ZMM por ser nuestro objeto de estudio.

Es por esta razón, que en el siguiente capítulo se abordará, planteará y analizará la necesidad de contar, en el sistema jurisdiccional mexicano, con un mecanismo de control jurídico que tenga como objetivo conocer y resolver las controversias que se susciten entre municipios los municipios metropolitanos que integran la metrópoli regia.

Asimismo, la ley de asentamientos humanos dispone lo relativo a la gobernanza desde un enfoque político o de políticas públicas, pero para coadyuvar a la misma creemos en la necesidad de implementar un instrumento jurídico como mecanismo para la gobernanza metropolitana.

CAPÍTULO CUARTO

MECANISMO JUDICIAL PARA LA ZONA METROPOLITANA DE MONTERREY

INTRODUCCION

Una de las principales características del Estado Constitucional de Derecho es la existencia de pesos y contrapesos entre las diversas instancias e instituciones del poder público. No solamente que exista un control, sino que ese control sea eficaz.

Hasta el momento hemos comentado que no se le ha dado la importancia que consideramos se le debe dar al fenómeno metropolitano a nivel nacional y a nivel local en la ZMM. El entramado constitucional-legal relacionado al fenómeno metropolitano lo encontramos en el artículo 115 constitucional con la facultad que concede a los municipios de coordinarse para la prestación eficaz de los servicios públicos, lo relativo a la planeación a través del sistema nacional de planeación (artículo 26 constitucional), ley de asentamientos humanos como materia concurrente y que ha tenido al momento tres leyes, la última publicada a finales del 2016 y la legislación de la materia de cada una de las entidades federativas.

Es por esta razón que en las líneas siguientes lo que se pretende es justificar la necesidad de que exista un mecanismo o instrumentos jurídico de índole metropolitano que resuelva y/o prevenga de afectaciones a los municipios de la ZMM, con lo cual, se traería como resultado fortalecer los lazos de coordinación, colaboración, cooperación en pro de la gobernanza en el territorio de la ZMM y de los demás municipios que se encuentren en las cercanías de los mismos.

Para lo anterior, primeramente, se esbozará una propuesta o bosquejo de lo que consideramos debe tener el mecanismo jurídico metropolitano, señalando los sujetos legitimados, el órgano o institución encargada de conocer de los conflictos que se susciten en materia metropolitana y los efectos que consideramos traerá consigo la implementación de este contrapeso metropolitano.

En segundo término, se justificará la importancia de contar con un mecanismo jurídico en la ZMM y por qué consideramos que sería un instrumento de innovación en el sistema de control judicial en México.

Por último, se planteará la reforma que debe darse en la constitución del estado de Nuevo León y en la legislación de la entidad para dar cabida al mecanismo jurídico.

4.1 NECESIDAD DE UN MECANISMO DE CONTROL JURÍDICO EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN EN MATERIA METROPOLITANA.

Antes de empezar con las características del mecanismo, queremos precisar que lo que a continuación se desarrollará engloba en lo que se conoce como investigación *lege ferenda*. ¿En qué consiste este tipo de investigación?

Latorre⁴⁵³ señala que la naturaleza de esta investigación opera sobre dos elementos nucleares. El primero es que parte del sistema jurídico vigente que se acepta en su conjunto, pero también sus reglas de modificación, y el segundo por el que su pretensión no es un saneamiento mediante una interpretación dejando incólume las normas o normas estudiadas, sino que aboga por su modificación.

⁴⁵³ Latorre, Virgilio, *Bases metodológicas de la investigación jurídica*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2012, p. 135.

Para Courtis⁴⁵⁴ la investigación *lege ferenda* se dirige a criticar la solución normativa vigente y a propugnar su reemplazo, enmienda o complementación por otra norma aún no vigente, propuesta por el investigador. En este sentido, la propuesta de solución dice Courtis, está destinada a convencer de la necesidad de su adopción al legislador, o a la autoridad que tenga poder de modificar o complementar la norma criticada.

Asimismo, menciona que quien formula propuestas *de lege ferenda* pretende influir sobre el legislador, o sobre quien tenga poder de modificación de las normas bajo crítica, la cual se dirige a una norma o un conjunto de normas puntuales: lo que se persigue es la mejora, la optimización global del ordenamiento jurídico. Sí también, dice que el presupuesto conceptual abrazado por el jurista que realiza enunciados de *lege ferenda* es el de la posibilidad de perfeccionamiento del ordenamiento jurídico, y su marco teórico no difiere del de otras tareas cumplidas por la dogmática⁴⁵⁵.

Como menciona Latorre, este tipo de investigación tiene una doble característica. Por una parte, es descriptiva y por la otra prescriptiva. Se ubica en y desde (se acepta el sistema) la modificación o reforma (del sistema). Con lo anterior, se busca lograr la *mejora* y el *perfeccionamiento* del sistema. De la misma manera establece que la función crítica de la investigación *de lege ferenda* se presenta bajo la pretensión de una derogación de la norma, sustitución de la norma, reforma de la norma o introducción de una norma nueva que complete la criticada. En esta última pretensión, se deja vigente la norma criticada, se introduce o añade otra norma que permita su compatibilidad o adecue sus valores y sus fines.⁴⁵⁶

⁴⁵⁴ Courtis, Christian, *Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*. Madrid, Trotta, 2006, p. 125

⁴⁵⁵ *Idem*

⁴⁵⁶ *Op. cit.*, nota 394, p. 135.

En este sentido, la propuesta puede consistir en la formulación detallada del texto normativo que se propugna de un modo más genérico, con el simple señalamiento de las bases⁴⁵⁷ o lineamientos sugeridos para una futura regulación.

Por lo anteriormente señalado, es que a continuación se hará la exposición de las bases y características que debe tener el mecanismo jurídico que consideramos puede generar y coadyuvar de mejor manera al fin que queremos alcanzar, es decir, mejorar o coadyuvar a la gobernanza en la ZMM.

4.2 PLANTEAMIENTO DEL MECANISMO JURÍDICO

En el capítulo tercero vimos que la LGAH DUOT establece mecanismos de control para el espacio urbano. Asimismo, se comentó lo correspondiente a las facultades municipales, así como también en el capítulo segundo al indicar las diversas reformas que han impactado al régimen municipal mexicano.

En este contexto, se pudo observar que lo relacionado al ámbito metropolitano consiste en la planeación y coordinación de los municipios con el Estado, pero en el dispositivo constitucional no se hace referencia a la implementación de un mecanismo de control jurídico que tenga como finalidad resolver los conflictos que se susciten entre municipios metropolitanos.

Más adelante, al tratar sobre la justificación del mecanismo jurídico y de la teoría de control jurídico, se compartirá información sobre los instrumentos jurídicos de control que conforman el ordenamiento jurídico mexicano, principalmente del orden federal conocido también, dentro de la dogmática jurídica como derecho procesal constitucional.

Dicho lo anterior, pasemos a plantear lo que consideramos deben ser los principales rasgos o aspectos que debe tener el instrumento o mecanismo de

⁴⁵⁷ *Op. cit.*, nota 395, p. 127. En esta propuesta, la investigación *de lege ferenda* incluye, regularmente, un anexo con la redacción del anteproyecto de ley o de la norma.

control jurídico en la ZMM. Para esto, tenemos que considerar quien o quienes pueden ser los sujetos legitimados, el procedimiento a seguir, la institución que debe conocer de los conflictos metropolitanos, términos procesales, etcétera.

Debemos recordar que lo que se hará es una propuesta de los lineamientos que debe contener la legislación o norma que regule lo relativo al instrumento metropolitano.

Para eso se revisará la naturaleza del proceso (constitucionalidad, de competencia o de daños), la competencia del tribunal y cuál debe ser la competencia, la legitimación (cuál debe ser), propuesta de términos, plazos del instrumento, quiénes serían los sujetos legitimados (por ejemplo, el presidente municipal de manera directa o el ayuntamiento), efectos de la resolución o sentencia del tribunal, así como relativo a los recursos en caso de incumplimiento de la sentencia.

Para iniciar, debemos precisar el tipo de juicio o proceso a seguir, es decir, la naturaleza del proceso que se considera debe seguirse en materia de conflictos entre los municipios que integran la ZMM. En este contexto, son tres las posibilidades. La primera un proceso de constitucionalidad, la segunda de competencia y la tercera de daños o reparación de daños y perjuicios.

Para esto, debemos mencionar que para que un Estado constitucional⁴⁵⁸ sea realmente considerado como tal, la premisa determinante es que cuente con un efectivo control del poder.⁴⁵⁹

⁴⁵⁸ El profesor Manuel García Pelayo establece que el Estado constitucional se caracteriza por el principio de constitucionalidad, es decir, la primacía de la Constitución sobre la ley y por el funcionamiento de una jurisdicción que entienda de la constitucionalidad de los actos del Estado incluida la propia ley. Incluye el principio de legalidad, pero subordina sus formas de manifestarse en el principio de constitucionalidad. Por su parte, el Estado legal se caracteriza por el principio de legalidad que se refiere a la primacía de la ley sobre los demás actos del Estado y que se hace efectiva por el funcionamiento de unos tribunales destinados a garantizar la legalidad de la acción de la administración estatal. Véase a García, Manuel, "Estado legal y estado constitucional de derecho", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, 82, Universidad Central de Venezuela, 1991.

Al respecto, el profesor García Pelayo⁴⁶⁰ al referirse al Estado constitucional señala que uno de sus componentes o características es la justiciabilidad constitucional, que consiste en la exigencia de un mecanismo de control que asegure que los poderes públicos se mantengan dentro de los parámetros constitucionales y a su vez, neutralicen las desviaciones en su funcionamiento para volver las cosas al nivel de constitucionalidad requerido.

Asimismo, consideran que el poder puede conseguir la obediencia de sus miembros, por coacción o por convicción pero que el poder será más legítimo en la medida en que utilice poco el recurso de la fuerza de manera institucionalizada y normalizada. A su vez, ese poder para que sea efectivo debe reconocerse y su reconocimiento se logra en gran medida con la legitimación que logre tener quien lo ejerza.⁴⁶¹

En cuanto al primero, en el derecho constitucional mexicano, los instrumentos o mecanismos que integran el derecho procesal constitucional son el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de constitucionalidad. El juicio de amparo introducido en el ordenamiento mexicano en el siglo XIX, mientras que las figuras de la controversia constitucional y la acción de constitucionalidad en la reforma al Poder judicial de 1995.

⁴⁵⁹ Al respecto, consideran que la mejor manera de ejercer ese control del poder es en el primer orden de gobierno que ejerce poder en la estructura del Estado, que en el caso mexicano corresponde al municipio. Torres, Pedro y de la Garza Iván, "El problema del control del poder en los municipios. Propuesta para el diseño de un nuevo control", Torres, Pedro y Barceló, Daniel (coords.), *La Reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2008, p. 149.

⁴⁶⁰ *Op. cit.* nota 458, pp. 42-44. Los otros componentes son la división de poderes, competencia fundamental del Estado y competencia en el Estado, primacía de la Constitución sobre la ley, sumisión a la Constitución de la totalidad de los poderes públicos y la jurisdicción constitucional y política.

⁴⁶¹ El estudio realizado por Torres, Pedro. y de la Garza, Iván, se refieren al control del poder en los municipios en el cual hacen un análisis previo del control del poder para aterrizarlo en los controles que actualmente se pueden ejercer en y hacia el municipio además de dar propuestas en pro de un mejor control del poder en el ámbito municipal.

Por lo anterior, sin más preámbulo pasemos al planteamiento del mecanismo jurídico con las características y aspectos que consideramos se deben tomar en cuenta por el legislador.

4.2.1 Legitimación

Para iniciar, debemos precisar quien o quienes serían los sujetos legitimados para invocar el mecanismo. En este caso, serían aquellos municipios considerados como metropolitanos. En referencia a la ZMM son los que se mencionan en el decreto de 1984⁴⁶² más la incorporación en el 2013 del municipio de Cadereyta Jiménez,⁴⁶³ sin embargo, también se deben tomar en cuenta aquellos municipios que, si bien formalmente no están reconocidos, su radio de acción puede afectar o influir en los municipios considerados como metropolitanos, es decir, los municipios que se ubican en la periferia o que colindan con algún o algunos municipios metropolitanos.

Para esto, tomaremos como base el procedimiento de las controversias constitucionales establecido en la Ley Reglamentaria de las facciones I y II del artículo 105 constitucional, en las cuales los municipios tienen legitimación para interponer las controversias constitucionales ante la Federación, el Estado, D.F. (ahora Ciudad de México) o un municipio de otro estado.

La diferencia principal entre el procedimiento de las controversias constitucionales y el mecanismo metropolitano es que en el último, el mecanismo se interpone entre municipios de un mismo estado, en este caso, los que integran y tienen una relación funcional y de vecindad con el objeto de estudio que nos ocupa –la ZMM-.

⁴⁶² Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 23 de enero de 1984.

⁴⁶³ Se dio a través del Convenio de Inclusión del Municipio de Cadereyta Jiménez a la ZMM firmado el 10 de abril de 2013.

En el caso de la legitimación en las controversias constitucionales (CC) que puede interponer un municipio cuando ve invadida su esfera competencial por una norma general o un acto, es que la misma la tienen el síndico y el presidente municipal.⁴⁶⁴ Para esto, Torres⁴⁶⁵ al analizar la controversia constitucional 6/96, indica que la interpretación de la SCJN es discrepante debido a que ni el síndico ni el presidente municipal pueden obrar de manera personal y discrecional. Asimismo, señala que para la legitimidad de la legitimación es necesario que se cuente con la mayoría de los votos de los regidores asistentes a la reunión de cabildo que se convoque e instale para dicho fin.

Agrega también, que al ser el Ayuntamiento un órgano colegiado, la decisión de interponer una CC corresponde al mismo. Una vez hecho lo anterior, es decir, que se haya votado y obtenido la mayoría, ya sea el presidente municipal o el síndico como representante jurídico del municipio, podrá interponer la CC. La designación de si es el presidente municipal o el síndico debe votarse para que sea el representante designado y encargado de ejecutar la voluntad del cuerpo colegiado (Ayuntamiento).⁴⁶⁶

En este orden de ideas, se considera que la legitimación en el mecanismo metropolitano sería en ese sentido, es decir, previa consulta, discusión y aprobación por parte de la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento para interponer el mecanismo por considerar que un municipio o algunos otros municipios metropolitanos, han ocasionado un agravio o menoscabo al municipio (patrimonial, social, económico, etcétera).

Posterior a la votación, designar si será el presidente municipal o el síndico quien debe acudir al tribunal correspondiente para ejercer la acción. Nuestra

⁴⁶⁴ En este sentido, puede revisarse la tesis jurisprudencial Tesis: P./J. 51/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XI, abril de 2000, p. 813, que se refiere a que los Ayuntamientos son los que tienen legitimación para plantear las controversias constitucionales a través de los servidores públicos facultados por la legislación estatal.

⁴⁶⁵ Torres, Pedro, *op. cit.* nota 158, pp. 281 y 282.

⁴⁶⁶ *Ídem*

postura es que se nombra al síndico como la figura del ayuntamiento que representa al municipio.

Incluso, una recomendación sería que los municipios tuvieran una oficina o que en sus dependencias tuvieran la apertura para recibir quejas de parte de sus ciudadanos en caso de que estos estimen que el municipio vecino les está ocasionando un menoscabo a las familias y, por ende, a la población o parte de la población municipal.

De ser así, el municipio ante quien se interpone la queja puede realizar una inspección en el lugar para determinar si es necesario llevar la problemática y discusión al Ayuntamiento. Posterior a esto, determinar si es necesario la interposición del instrumento de control metropolitano.

4.2.2 Competencia del tribunal como institución que debe conocer de los conflictos en la ZMM

En el punto anterior, mencionamos quienes pueden ejercer la acción ante una cuestión que afecte a los municipios metropolitanos en Monterrey (legitimación activa). Pero ante qué autoridad tienen que acudir para que conozca del asunto o problemática y con ello dar una resolución una vez que haya conocido y revisado el caso.

Consideramos que la autoridad competente debe ser el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León (TSJENL) por ser el máximo tribunal de la entidad y por tratarse de conflictos entre los municipios que conforman uno de los órdenes de gobierno en el ámbito estatal (Estado como entidad federativa y el municipio).

Lo anterior, tomando como base que, en las CC, el órgano encargado de conocer y resolver es la SCJN. En el caso de Nuevo León, al referirnos a municipios metropolitanos y considerando la facultad residual señalada en el artículo 124 de la constitución mexicana que señala que las facultades no conferidas expresamente a los órganos federales serán competencia de los estados, es por lo que consideramos que sea el tribunal estatal el encargado de conocer y resolver los conflictos metropolitanos.

Así también, como vimos en los capítulos segundo y tercero cuando e hizo referencia a las facultades concurrentes, el ámbito material de regulación que tienen injerencia en el aspecto metropolitano son los asentamientos humanos, la planeación y la coordinación, sin embargo, al referirnos específicamente al instrumento metropolitano de control no se expresa en la constitución, al igual que la palabra zona metropolitana salvo en ciertos aspectos, pero en la legislación correspondiente.

Una vez señalado lo anterior, nos preguntamos ¿Cuáles son los asuntos o conflictos que debe conocer el TSJENL? Para esto, se tendría que hacer una clasificación de los temas que tengan injerencia en la materia, las cuales se podrían tomar como base las señaladas en la LGAHOTDU que coinciden con la propuesta de Iracheta.⁴⁶⁷ Estas materias, quitando planeación que se encuentra regulada en la LGAHOTDU, serían transporte y vialidad, ecología medio ambiente, residuos sólidos, seguridad pública, riesgos, contingencia, agua potable, protección civil.

Pero no solamente esas materias, sino que, si un municipio, al efectuar lo anterior o bien, actuando de acuerdo con las facultades que otorga la constitución y la legislación estatal, ocasione un daño a otro municipio. Es decir, el actuar propio del municipio metropolitano que, en uso de sus atribuciones y competencias, ocasione un daño o perjuicio a otro municipio metropolitano.

⁴⁶⁷ Iracheta, Alfonso, "El fenómeno metropolitano en México", *Economía y Sociedad*, núm. XIV, 2018, 153-179.

La razón de lo anterior es por la morfología de las zonas metropolitanas, los límites municipales son continuos a diferencia de los municipios rurales donde el municipio más cercano se encuentra a cierta distancia que hay que recorrer, por lo que, en estos casos, es poco probable que se puedan ver afectados por la actuación o ejercicio de sus facultades o competencias.

La figura jurídica que se podría tomar como ejemplo si nos referimos a la generación de un daño y que este debe ser resultado para resarcirlo, es el de la responsabilidad patrimonial del estado o extracontractual del Estado⁴⁶⁸.

La actividad extracontractual es aquella que se da en sujetos entre quienes no existe una relación jurídica contractual, en la que ambas partes acordaron el sistema de responsabilidad civil, sino que el daño viene ocasionado por actos ilícitos, o bien, por el actuar de las autoridades en la prestación de un servicio público o simplemente en la acción u omisión de actos inherentes a sus atribuciones estatales, en relación de supra a subordinación entre el Estado y el gobernado, es entonces cuando aparece la responsabilidad civil extracontractual.⁴⁶⁹

Para Castro la responsabilidad patrimonial del Estado es una institución jurídica que establece la obligación directa del Estado de indemnizar a los particulares que hayan sido lesionados antijurídicamente en sus bienes o derechos, como consecuencia de la actividad del propio Estado.⁴⁷⁰

⁴⁶⁸ En México, se aprobó la reforma constitución al artículo 113 por lo que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se publicó el 31 de diciembre de 2004 y entró en vigor el 1 de enero de 2005.

⁴⁶⁹ Fernández, Vicente, *Responsabilidad Patrimonial del Estado en México e Iberoamérica*, México, Porrúa, 2010, p. 4.

⁴⁷⁰ Castro, Álvaro, "La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Fundamento constitucional y legislativo", Olvera, Miguel A. Damnsky, Isaac y Rodríguez, Libardo (coords.), *Estudios sobre la responsabilidad patrimonial del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 546.

En este caso, la indemnización sería al municipio o a los municipios metropolitanos que se vieran afectados en sus bienes (englobamos aquí algún perjuicio a la ciudadanía o al patrimonio municipal) por la consecuencia de la actividad –en uso de sus atribuciones y competencias- del municipio metropolitano afectante.

A su vez, la SCJN ha distinguido entre la responsabilidad objetiva y subjetiva en la responsabilidad patrimonial del Estado en la cual, la primera implica negligencia, dolo o intencionalidad dolosa, mientras que en la responsabilidad subjetiva se apoya en la teoría del riesgo donde hay ausencia de intencionalidad dolosa.⁴⁷¹

Lo anterior, puede ser un criterio a tomar en cuenta el TSJENL al momento de revisar y resolver alguna controversia en la cual un municipio o algunos municipios se vean perjudicados ya sea en su patrimonio o en algún aspecto que ocasione un daño a la sociedad.

Pero ¿Qué situaciones pueden generar un perjuicio, daño a los municipios metropolitanos o periurbanos⁴⁷²? Pensemos por ejemplo en el caso mencionado por el arquitecto Juan Barragán⁴⁷³ en la entrevista que se le realizó en el 2013. Corresponde a una decisión de política urbana entre los municipios de Guadalupe, Apodaca y San Nicolás de los Garza para hacer una avenida. Los municipios la

⁴⁷¹ La diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva radica en que mientras ésta implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño, aquélla se apoya en la teoría del riesgo, donde hay ausencia de intencionalidad dolosa [...] la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado surge si éste causa un daño al particular "con motivo de su actividad administrativa irregular", abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado, así como cualquier elemento vinculado con el dolo en la actuación del servidor público, a fin de centrarse en los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración. Tesis: P./J. 43/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVII, junio de 2008, p. 719

⁴⁷² Los municipios periurbanos son aquellos que no se consideran como parte de la metrópoli pero que son vecinos o que colindan directamente con uno o varios de ellos.

⁴⁷³ Barragán, Juan, entrevista realizada en marzo de 2013.

traían en su plan, pero San Nicolás de los Garza la tenía desviada cien metros y el municipio de Guadalupe, más angosta, por lo que tuvo que intervenir el Estado.

Al respecto, mencionó que debe haber una figura externa con autoridad y autonomía –en este caso el Estado- para sentarlos y organizarse para realizar adecuadamente la vialidad, hablando del ejemplo señalado. En este caso, la solución sería más política que jurídica.

En cuanto al establecimiento de un mecanismo jurídico, el arquitecto Barragán señaló que es urgente pero que debe ser una instancia de mediación de solución de controversias, es decir, de mediación más que de conflicto. Sobre esto, más adelante se harán comentarios en relación con los efectos que consideramos puede tener la instauración del mecanismo jurídico metropolitano.

Otro aspecto que puede considerarse es lo relativo a los residuos sólidos que puede afectar el suministro del agua potable y también la contaminación ambiental. En este sentido, a la empresa que los desecha se le puede generar e implementar alguna multa, pero de igual manera al municipio metropolitano que otorgó el permiso correspondiente y que no tuvo las precauciones adecuadas para revisar e inspeccionar a la empresa.

En este sentido, como se podrá observar, el planteamiento del mecanismo jurídico tendría semejanzas con las CC en cuanto al poder público encargado de conocer y de resolver (TSJENL) pero también con la responsabilidad patrimonial del Estado por configurarse en esta institución la competencia del Tribunal mediante la reparación del daño, pero en lugar de que sea a un particular, es entre el orden municipal al referirnos a los municipios metropolitanos de la ZMM.

La diferencia en el proceso de la responsabilidad patrimonial del Estado y las CC es que las primeras se presentan ante un tribunal administrativo en tanto que las segundas ante una autoridad jurisdiccional como la SCJN.

Por la naturaleza de los implicados que intervienen en el control metropolitano que se plantea y como se ha señalado anteriormente, la propuesta es que sea un tribunal de carácter jurisdiccional el que debe conocer y resolver dichos procesos. Para nuestro estudio, sería el TSJENL.

4.2.3 Etapas en el proceso

Respecto a la manera de llevarse a cabo el proceso en el mecanismo planteado, las etapas que lo conformarían no variarían con las seguidas en cualquier otro proceso jurisdiccional como son la demanda, contestación, pruebas, alegatos que engloban la instrucción del juicio, la sentencia y su ejecución, como lo indica la SCJN⁴⁷⁴:

PROCEDIMIENTOS EN MATERIA FISCAL. SUS ETAPAS O FASES SON ANÁLOGAS A LAS DE UN JUICIO. Los juicios, como los procedimientos seguidos en forma de juicio, están integrados por las siguientes fases: a) Previa al juicio; b) Instrucción del juicio; c) Sentencia; y d) Ejecución. Del estudio de los procedimientos en materia fiscal se concluye que análogamente se aprecian en éstos, de manera sustancial, iguales etapas o fases a las indicadas, siendo éstas: a) Fiscalización, cuyo objeto es verificar que se cumplan con las obligaciones que imponen las normas, implicando usualmente actos de molestia; b) Determinación de créditos fiscales, consistente en un típico procedimiento seguido en forma de juicio, que concluye con un acto de privación (liquidación de un crédito fiscal), toda vez que en ese momento procesal es cuando se constituyen los derechos y obligaciones que son vinculatorios entre las partes y puede suscitarse alguna controversia entre ellas -fisco, contribuyente y terceros vinculados- y atendiendo a la finalidad de afectación y alcance, es que se aplican, por analogía, en esta etapa las formalidades previstas en el artículo 14, párrafo segundo constitucional; y por último, c) Ejecución, la cual está constituida por una serie coherente y concordante de actos tendientes a la obtención ejecutiva del cumplimiento de una obligación con base en una liquidación firme (generada en la etapa de determinación), que constituye la prueba legal de la existencia y validez del crédito, de su liquidez e inmediata reclamación, similar en estos aspectos a una sentencia ejecutoriada.

En relación con lo anterior, el proceso iniciará por reclamación de la parte interesada que hará valer en la demanda: en este caso el(los) municipio(s) en

⁴⁷⁴ Tesis: VIII.1o.43 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo X, noviembre de 1999, p. 1010.

contra de otro(s) municipio(s) que se localicen en la ZMM. Lo anterior, es similar al inicio del proceso señalado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del estado (LFRPE) a diferencia de las CC que proceden contra actos, normas generales o conflictos de límites⁴⁷⁵ que sean distintos al artículo 73, fracción IV⁴⁷⁶ de la constitución mexicana.

El planteamiento de mecanismo propuesto es distinto a la procedencia de las CC ya que lo que se busca es la indemnización de los daños ocasionados. Ante esto, no se pueden citar causales de procedencia que la entrada en vigor de un reglamento, norma general, acto administrativo ocasione un perjuicio a un municipio metropolitano, sino que se requiere que la aplicación de alguno de sus preceptos o que, en actuación de las facultades y competencias municipales, se genere un perjuicio a otro municipio metropolitano.

⁴⁷⁵ El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el plazo para la interposición de la demanda será de: I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

⁴⁷⁶ La fracción IV del artículo 73 se derogó el 8 de diciembre de 2005, En este sentido, la fracción III de dicho artículo hace referencia actualmente a los límites. La fracción dispone lo siguiente: Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal; II. Derogada; III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto: 1) Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos. 2) Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política. 3) Que sean oídas las Legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva. 4) Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido. 5) Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras. 6) Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de las entidades federativas, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate y 7) Si las Legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de las demás entidades federativas.

En este sentido, en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León (LRPEMNL), se indica que procedimiento se substanciará a más tardar dentro del plazo de 90 días hábiles posteriores a la presentación de la petición. Al respecto, consideramos que el proceso a seguir en el caso que nos ocupa debe ser superior al señalado de noventa días considerando que estamos hablando de un orden de gobierno como el municipal que, por las diversas actividades y funciones que ejerce, debe tener tiempo para reunir las pruebas necesarias, así como otros aspectos de interés y relacionados al procedimiento.

La propuesta que se plantea es que en general, el proceso tenga una duración entre ciento veinte días hábiles, pero no debe pasar de un año, contados a partir de la fecha en que el TSJENL reciba la petición o demanda.

En el escrito inicial, el municipio afectado como parte actora deberá acreditar el daño causado a su patrimonio, de la misma manera, que se establece en el proceso de responsabilidad patrimonial del Estado.

En este caso, se pueden tomar los mismos criterios que consisten en a) que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente (la acción administrativa irregular se imputaría, en este caso a otro u otros municipios de la ZMM); b) En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.

En este contexto, al municipio considerado como afectante le corresponderá probar, de darse el caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial. Además de lo anterior, deberá expresar el monto de la indemnización que desea reclamar.⁴⁷⁷

El municipio considerado como el demandado, dispondrá de un término que puede ser entre treinta y cuarenta cinco días hábiles para dar contestación a la petición planteada por el municipio actor, dentro de la cual, el municipio demandado puede oponer como excepción los aspectos mencionados en el párrafo anterior. Respecto a los términos que se indiquen, se hace la aclaración que es a manera de propuesta. La finalidad es que tanto el municipio actor como demandado tengan el tiempo necesario para contestar, recolectar y ofrecer las pruebas y dar los alegatos que estimen pertinentes.

Posterior a la etapa de contestación, se procederá a abrir el proceso a la etapa probatoria. En esta etapa se podrán ofrecer las mismas pruebas que se aceptan en los demás procesos (documental, inspeccional, pericial, testimonial, etcétera). Las pruebas se desahogarán en una audiencia el día y hora que señale el tribunal. Esta etapa procesal consideramos que puede tener un término que no debe exceder los cuarenta y cinco días hábiles.

Terminada la etapa probatoria (ofrecimiento y desahogo de pruebas) se procederá a dar vista a las partes para que aleguen lo que su derecho convenga en un plazo que puede ser de 15 días hábiles.

⁴⁷⁷ Se tomó como base del artículo 22 de la LFRPE.

Por último, una vez que haya concluido la etapa de alegatos, el Tribunal deberá dictar la sentencia correspondiente en un plazo que no debería de exceder los sesenta días hábiles⁴⁷⁸. En la sentencia, el Tribunal deberá resolver si procede o no la petición planteada por el municipio actor. Si la resolución es a favor, entonces determinará la cantidad fijada como indemnización, para la cual se pueden seguir las reglas de la LFRPE. Al respecto, el artículo 16 de la ley en comento menciona una serie de bases. La primera comprende en el restablecimiento de la situación anterior a él, y cuando ello sea imposible, en el pago de una suma de dinero por daños y perjuicios y de ser así tiene que ser en moneda nacional, o bien, si así lo convienen los municipios afectados, en especie.

Así también, la cuantificación de la indemnización se cuantificará por el tribunal y de los medios que este requiera para su cálculo. Para esto, se puede tomar como base la cantidad que el municipio afectado indique en el escrito inicial de demanda.

De dar el caso de retraso en el cumplimiento de la indemnización procederá su actualización. Por último, el municipio o municipios considerados como

⁴⁷⁸ La LRPEMNL, en el artículo 26 menciona los términos a los que se sujetará el procedimiento de la responsabilidad patrimonial en Nuevo León. Al efecto, establece que, dentro de los cinco días siguientes a su presentación, deberá emitirse el acuerdo de admisión, en el cual en su caso, se emplazará al órgano pertinente de la autoridad demandada. Realizada la admisión se abrirá el periodo probatorio, que no podrá exceder de sesenta días hábiles, en el cual se calificarán y desahogarán las pruebas aportadas o requeridas que así lo ameriten. Dentro de los veinticinco días hábiles siguientes a la conclusión del periodo probatorio, el órgano competente deberá emitir una resolución en la que se pronuncie sobre la existencia o inexistencia de la actividad administrativa irregular, del daño o perjuicio, y de la relación de causalidad entre la primera y lo segundo. Dicha resolución deberá ser notificada al reclamante y a la dependencia o entidad a la que se le hubiere imputado el daño. Se aplica supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León. Si la resolución del órgano competente tiene por acreditados la existencia de la actividad administrativa irregular, del daño o perjuicio, y de la relación de causalidad directa entre la primera y el segundo, y el reclamante al inicio del procedimiento no hubiere presentado la estimación del monto de la indemnización que exija con los requisitos que se mencionan en el artículo 24 de la presente Ley, al notificarle la resolución el órgano competente requerirá al reclamante para que presente tal estimación dentro de los diez días siguientes. Cuando el reclamante no presenta la estimación dentro del plazo señalado, se considerará que desiste de su pretensión de indemnización.

afectantes podrán cubrir el monto de la indemnización mediante parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes, realizando una proyección de los pagos⁴⁷⁹.

Si bien se pueden considerar los criterios de la LFRPE, el objetivo es que al municipio afectado le sea resarcido el daño de manera expedita.

4.2.3.1 Efectos de la sentencia dictada por el TSJENL

Una vez dictada la resolución por el Tribunal que efectos traerá consigo. La doctrina distingue entre el efecto *ex tunc* y el efecto *ex nunc*.⁴⁸⁰ Los primeros tienen efectos de carácter retroactivo mientras que los segundos no tienen efectos de retroactividad, sino que se producen a partir del momento en la sentencia es dictada.

Alonso al analizar la ejecución de las sentencias anulatorias de los actos administrativos por falta de motivación, menciona que los efectos *ex tunc* son aquellos que permiten de manera excepcional otorgar efectos retroactivos a los actos administrativos cuando los mismos se dicten en sustitución de otros actos anulados.⁴⁸¹

Para Aguirre los efectos *ex tunc* significa “desde el origen” y consiste en una nulidad que se retrotrae al día en que se concluyó un contrato, se dictó la

⁴⁷⁹ Coincidimos con lo señalado en la LFRPE al señalar que la proyección de pagos debe considerar a) los diversos compromisos programados de ejercicios fiscales anteriores y los que previsiblemente se presentarán en el ejercicio de que se trate; b) El monto de los recursos presupuestados o asignados en los cinco ejercicios fiscales previos al inicio del pago en parcialidades, para cubrir la Responsabilidad Patrimonial del Estado o Municipio por la actividad administrativa pública irregular determinada conforme a esta Ley; y c) Los recursos que previsiblemente serán aprobados y asignados en el rubro correspondiente a este tipo de obligaciones en los ejercicios fiscales subsecuentes con base en los antecedentes referidos en el inciso anterior y el comportamiento del ingreso-gasto.

⁴⁸⁰ En este sentido, puede consultarse a Tardío, José A., “Los efectos *ex nunc* de la anulabilidad”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 184, abril-junio 2017, pp. 75-107.

⁴⁸¹ Alonso, María José, La ejecución de las sentencias anulatorias de actos administrativos por falta de motivación (Comentario a la STC 83/2001, de 26 de marzo), *Revista de Administración pública*, núm. 160, enero-abril 2003, p. 214.

resolución impugnada o, como veremos más adelante, entró en vigor una norma de carácter general o una ley. Mientras que los efectos *es nunc*, significa “en adelante”. Por ejemplo, indica, la rescisión de un contrato a partir de que se pronuncia, la nulidad de una resolución general o de una ley, a partir de que se declara.⁴⁸² De la misma manera, menciona Torres lo anterior en cuanto a los efectos *ex tunc* y *ex nunc* de una sentencia.⁴⁸³

Conforme a lo anterior, en el planteamiento del mecanismo propuesto los efectos que traería consigo la sentencia serían los efectos *ex nunc* ya que no se busca anular una ley o norma sino más bien la sentencia surtiría efectos a partir de su pronunciamiento, como sucede también en el proceso de las CC en la cual la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos salvo que se trate de la materia penal.⁴⁸⁴

4.2.3.2 Recursos en caso de incumplimiento de la sentencia

Al dictarse la sentencia, el Tribunal determinará si procede el reclamo del municipio metropolitano afectado. En caso de ser así, determinará el monto de la indemnización que deberá pagar el municipio demandado al municipio afectado por haberse acreditado la afectación provocada por el primero al segundo.

En este contexto, la sentencia deberá de ejecutarse de acuerdo con el término señalado por el tribunal para su cumplimiento. En caso de que el municipio al que se le exige la indemnización, no la hiciera o no informara al Tribunal que se está dando cumplimiento, el municipio afectado tendrá la facultad de interponer los recursos con la finalidad de que el municipio demandado cumpla con la sentencia.

⁴⁸² Aguirre, Rubén, Las sentencias con efectos generales. En Oropeza, Arturo (coord.) *El comercio exterior y la gestión aduanal en el siglo XXI*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 392.

⁴⁸³ Torres, Pedro, *op. cit.*, nota 406, p. 313 y 314.

⁴⁸⁴ *Íbidem*, p. 15.

Los recursos que se podrían interponer pueden ser los mismos que se regulan en la Ley como el recurso de reclamación y el recurso de queja. Sólo en el caso que la resolución de ambos recursos no satisfaga los intereses del municipio afectado, podrá acudir ante la instancia superior correspondiente, es decir, ante la SCJN.

En este sentido, el artículo 51 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, señala que el recurso de reclamación procede contra I) los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones; II) los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva; III) las resoluciones dictadas por el ministro instructor al resolver cualquiera de los incidentes previstos en el artículo 12⁴⁸⁵; IV) los autos del ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión; V) los autos o resoluciones del ministro instructor que admitan o desechen pruebas; VI) contra los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y VII) en los demás casos que señale esta ley.

En este contexto, el recurso de reclamación podrá interponerse en las diversas etapas procesales del mecanismo planteado. El término que se otorga en las CC para interponer este recurso es de cinco días, el cual puede ser considerando para el mecanismo metropolitano o bien, ampliar el plazo a diez días.

⁴⁸⁵ El artículo 12 menciona que son incidentes de especial pronunciamiento el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos. Cualquier otro incidente que surja en el juicio, con excepción del relativo a la suspensión, se fallará en la sentencia definitiva. En materia de amparo, el recurso de reclamación procede contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los presidentes de sus salas o de los tribunales colegiados de circuito.

Respecto al recurso de queja, en las CC (artículo 55) procede I) contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión, y II) contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

Este recurso se podría interponer en el planteamiento del instrumento en los casos en que la parte demanda no ha cumplido con la ejecución de lo que resolvió el Tribunal en la sentencia, es decir, equiparable a la fracción II mencionada pero adecuada al mecanismo propuesto.

Ambos recursos, de acuerdo a lo que se ha señalado para el mecanismo, se promueven en las CC ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴⁸⁶. En este caso, el instrumento jurídico metropolitano se puede interponer ante el Presidente del TSJENL. El término para interponer el recurso de queja, fracción II es dentro del año siguiente al de la notificación a la parte interesada de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia, o al en que la entidad o poder extraño afectado por la ejecución tenga conocimiento de esta última. Ante esto, se podría considerar el mismo término.

De la misma manera, se puede considerar que el municipio afectado acuda ante la SCJN en los casos en que tenga conocimiento que el TSJENL no ha cumplido debidamente la función de exigir al municipio afectante el cumplimiento de la sentencia, es decir, por omisión del Tribunal. Para esto, el municipio afectado deberá contar con las pruebas necesarias para recurrir a la SCJN. Lo anterior, a manera de que exista una segunda instancia en el mecanismo y que mejor que el Tribunal máximo de la nación para conocer del asunto.

⁴⁸⁶ En el caso del recurso de queja, fracción I del artículo 55, se interpone ante el ministro instructor.

En materia de responsabilidad patrimonial del Estado, se contempla la procedencia del recurso de revisión⁴⁸⁷ en vía administrativa o jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (en el ámbito de la LFRPE) en los casos en que se niegue la indemnización o que el monto no satisfaga al interesado. Asimismo, menciona que el derecho a reclamar la indemnización prescribe en un año⁴⁸⁸.

De la misma forma, se contempla la solución pacífica⁴⁸⁹ por medio de la cual reclamantes afectados podrán celebrar convenio con los entes públicos federales, a fin de dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las partes acuerden. Para la validez de dicho convenio se requerirá, según sea el caso, la aprobación por parte de la contraloría interna o del órgano de vigilancia correspondiente.

Aplicando lo anterior, al mecanismo propuesto, se podría considerar el recurso de revisión en los casos que se niegue la indemnización o que el municipio afectado no esté de acuerdo con la establecida por el Tribunal por no cubrir con los daños que le fueron ocasionados. Así también, por la naturaleza del

⁴⁸⁷ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PROCESO QUE DEBE SEGUIRSE PARA RECLAMAR LA REPARACIÓN DEL DAÑO OCASIONADO POR AQUÉLLA. La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en su Capítulo III, establece el procedimiento que habrá de seguirse para exigir la responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales. Dicho proceso inicia con el recurso de reclamación que se interpone y tramita ante la entidad o dependencia presuntamente responsable, de acuerdo con las reglas previstas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo [...] En caso de que se optara por la vía administrativa, el recurso de revisión se presenta ante la autoridad que emitió el acto impugnado, dentro de los siguientes quince días a que surta efectos la notificación de dicho acto, debiendo expresar agravios y anexar el acto impugnado [...] Por su parte, en caso que se optara por la vía jurisdiccional, la demanda se presenta dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a que surta efectos la notificación del acto impugnado, ya sea mediante escrito ante la Sala Regional competente o en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea. Después se emplaza al demandado para que conteste, se desahogan pruebas y se presentan alegatos, para culminar el proceso con la sentencia que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Tesis: 1a. CLXXVII/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I, libro 5, abril 2014, p. 819

⁴⁸⁸ La prescripción en este supuesto se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. También prescribe, pero en dos años cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años.

⁴⁸⁹ Artículo 26 de la LFRPE

proceso sería por la vía jurisdiccional. Igualmente, las partes del proceso (municipio afectado y municipio afectante) podrían llegar a una solución mediante convenio celebrado entre ambos para dar fin al conflicto. En este sentido, en caso de incumplimiento de lo estipulado en el convenio, se podrá reclamar ante el TSJENL.

4.3 JUSTIFICACIÓN DEL MECANISMO PLANTEADO

El aporte que pretende lograr este trabajo es que mediante la existencia de un mecanismo jurídico en la ZMM en los casos de conflictos que se susciten entre los municipios que la integran, aseguraría la gobernanza. Es por esto que se considera como garante de la misma y de los municipios metropolitanos que se consideren afectados, al Estado a través del TSJENL como poder público en su carácter de poder judicial.

Complementando lo señalado en el apartado anterior, la estructura del Poder judicial estatal no se modificaría, es decir, no se crearía una instancia (juzgado o sala) especial que conozca de los asuntos metropolitanos cuando esto ocurra. Lo que se pretende es que cuando haya un conflicto de esta índole, sean los magistrados del TSJENL en número impar (la recomendación es que se conforme por tres, máximo cinco magistrados) quienes se encarguen de conocer y resolver el conflicto. Otro aspecto a considerar es que los magistrados elegidos, en la medida de lo posible, no residan en alguno de los municipios metropolitanos en conflicto a fin de evitar la existencia de conflictos de interés, principalmente políticos y económicos.

Es por esto, que el TSJENL debe ser el garante de impartir justicia en la ZMM, salvaguardando los intereses municipales y de la comunidad que habita en la metrópoli regia. Al respecto, recientemente se ha fortalecido la justicia

constitucional en la entidad al entrar en vigor la Ley Reglamentaria del artículo 95 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León (CPELSNL)⁴⁹⁰ en la cual se faculta al Pleno del TSJENL de conocer, substanciar y resolver con plena jurisdicción las controversias de inconstitucionalidad y las acciones de inconstitucionalidad⁴⁹¹, con base en las disposiciones de la presente Ley⁴⁹².

Por lo anterior, si en el orden federal es la SCJN la encargada de conocer y resolver las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, en el ámbito local, es el TSJENL el órgano facultado como máximo tribunal jurisdiccional de la entidad de resolverlas, con lo cual, marca un avance en la justicia constitucional local.

En este contexto, como lo señala Barceló⁴⁹³ el Poder judicial estatal es el conjunto de jueces y tribunales que tiene asignada la responsabilidad de aplicar la Constitución y las leyes del estado en el nombre del pueblo, en las controversias

⁴⁹⁰ La ley reglamentaria del artículo 95 de la CPELSNL se publicó en el Periódico Oficial del Estado el día 20 de junio de 2014 y entró en vigor a los ciento ochenta días naturales siguientes al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, de acuerdo con lo mencionado en el transitorio único de la ley.

⁴⁹¹ El artículo 95 de la CPELSNL señala que el tribunal superior de Justicia tendrá jurisdicción plena para conocer y resolver, en los términos que señale la Ley reglamentaria, de los siguientes medios de control de la constitucionalidad local: I.- De la controversia de inconstitucionalidad local, que podrá promover el Estado y municipios, así como los poderes u órganos públicos estatales o municipales, para impugnar actos de autoridad o normas generales que invadan su competencia garantizada por esta Constitución, y que provengan de otro diverso poder u órgano estatal u municipal. El poder Judicial del Estado no podrá ser parte actora ni demandada en estas controversias. II. De la acción de inconstitucionalidad local para impugnar normas generales expedidas por el Congreso del Estado o por cualquier ayuntamiento, que en abstracto violen los derechos fundamentales de las personas emanados de esta Constitución, o violen la distribución de competencias que en esta Constitución se establecen para el Estado y los municipios, o para cualquiera de los poderes u órganos públicos estatales o municipales. Esta acción de inconstitucionalidad podrá ser promovida por los diputados, tratándose de normas generales expedidas por el Congreso del Estado, y por los regidores tratándose de normas generales expedidas por su respectivo ayuntamiento, en los términos que determine la Ley reglamentaria. Esta acción también podrá promoverla el Gobernador o el Fiscal General de Justicia del Estado. Las Sentencias dictadas para resolver una controversia de inconstitucionalidad local o una acción de inconstitucionalidad local, que declaren inconstitucional una norma general, tendrán efectos generales en todo el Estado cuando sean votados por la mayoría calificada que determine la ley reglamentaria, a partir de la fecha en que sean publicadas en el Periódico Oficial del Estado o de la fecha posterior a la publicación que la propia sentencia ordene.

⁴⁹² El artículo primero de la ley reglamentaria establece que a falta de disposición expresa, se estará a lo dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León.

⁴⁹³ Barceló, Daniel, *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005, p. 125.

entre particulares o de estos frente a los Poderes públicos. El estudio que realiza es sobre el derecho constitucional estatal estadounidense en el cual su modelo procesal establece que las controversias jurisdiccionales, cualesquiera que éstas sean, siempre deben de provenir de un individuo que considera que ha sido agraviado en sus derechos y libertades, sea o bien por otro individuo, o bien por la autoridad.

El modelo que estamos planteando entra en el supuesto de agravios ocasionados de una autoridad a otra (municipio a municipio).

Asimismo, como ha sucedido en algunos pasajes de la vida jurídica del país, ha sido en los gobiernos locales donde se ha “experimentado” o sido laboratorios para implementar mecanismos jurídicos y políticos que posteriormente se suben a rango federal como han sido las figuras del juicio de amparo al plasmarse en la constitución de Yucatán en 1841 y la reforma en materia penal en el Estado de Nuevo León aprobada en el 2004 con lo cual se estableció la oralidad en juicios llevados en delitos culposos no graves y también en los procedimientos penales alternos.

Como es sabido, en 2008 se aprobó la reforma en justicia penal a nivel federal en la cual la impartición de justicia cambió el paradigma del modelo inquisitorio al modelo acusatorio, implementando también la oralidad. Al respecto, se les otorgó a las entidades federativas un plazo de ocho años para legislar lo relativo al sistema judicial penal, entrando en vigor en junio de 2016.

Lo anterior, han sido acontecimientos y experiencias que han resultado exitosas, al menos en la innovación judicial, que surgieron primeramente en los gobiernos locales para después, ser implementadas a nivel federal.

Así también, podemos mencionar otro caso, que, si bien solamente ha quedado como experiencia local, no dudamos que en el mediano plazo se logre

concretar a toda la nación. Nos referimos a la elección directa vía voto popular de los regidores que se implementó en el estado de Nayarit en el 2007.

Es por lo anterior que, de funcionar el mecanismo jurídico planteado, se podría instituir a rango federal a través de una reforma constitucional al artículo 116 que se refiere a los Estados o entidades federativas.

En este orden de ideas, Alan Tarr⁴⁹⁴ al referirse a los estados como innovadores, señala que los académicos que estudian el federalismo a menudo han señalado la oportunidad de los estados de innovar, así como la competencia entre estados que dicha innovación implica misma que representa una de las principales ventajas del sistema federal. Así también, agrega que otra clave del federalismo es la diversidad federal, es decir, la oportunidad de unidades subnacionales para crear las políticas e instituciones que mejor se adaptan a las necesidades y preferencias de sus ciudadanos.

Aunque, por otro lado, menciona que el experimento político en los estados desembocará en una diversidad de políticas; no obstante, a largo plazo, la tendencia sería la uniformidad de políticas, dado que los estados imitarían las políticas exitosas de sus estados hermanos. Este riesgo aumentaría si es el gobierno federal quien adoptara las políticas exitosas de los estados y las impusiera en toda la nación.

Para el caso que nos ocupa, el gobierno federal no sería quien dictara las políticas a seguir, sino sería a través de la constitución general que se le daría la potestad a las entidades federativas de implementar el mecanismo de control jurídico metropolitano.

⁴⁹⁴ Tarr, Alan, "La reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada en las entidades federativas", Torres, Pedro y Barceló, Daniel (coords), *La Reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada de las entidades federativas*, México, Porrúa, 2008, p. 61.

Por último, para Tarr,⁴⁹⁵ en el futuro al igual que el pasado, los estados puedan ser los principales agentes de cambio en la política. Pero apunta que para que puedan jugar ese rol los gobiernos estatales deben reestructurarse para ser efectivos, deben tener acceso a los recursos y el espacio necesario para perseguir el cambio político⁴⁹⁶. Es lo que podemos denominar innovación estatal como experiencias exitosas en las entidades federativas.

En razón con lo anterior, hemos mencionado que el mecanismo propuesto tiene el elemento que es un control jurídico. Pero ¿Qué podemos entender por control? ¿Qué es un control jurídico? Lo anterior se abordará en el siguiente y último punto de este capítulo.

4.4 TEORÍA DEL CONTROL DEL PODER

En el tema del control, tanto en la teoría general como específica del control jurídico es pertinente aclarar que la principal referencia que tomaremos en cuenta es el análisis elaborado en el tema del profesor Manuel Aragón. De la misma manera, se sistematizarán otros autores, pero por la relevancia del análisis que realiza y también por qué es una referencia obligada en el tema del control del poder por otras fuentes, la consideramos como fuente principal en el desarrollo de este apartado.

Antes de señalar la conceptualización del control, tenemos que indagar cual el objeto del control. En principio el control es una garantía que se invoca cuando una institución o persona rebasa los límites constitucionales y/o legales (competencias, facultades). Esta situación trae como consecuencia que se

⁴⁹⁵ *Ibidem*, p. 62.

⁴⁹⁶ El análisis elaborado por Alan Tarr toma como base las políticas seguidas por el gobierno federal de los Estados Unidos que fueron incorporadas de experiencias exitosas estatales. Ejemplo de estas es la aprobación de una ley en el gobierno del presidente Clinton que imponía un límite al número de años en que una persona podía recibir los beneficios de la asistencia social, pero que, en este caso, el estado de Wisconsin fue pionero en este tema con el programa "Trabajos de Wisconsin" por los esfuerzos para proveer mejores oportunidades a los destinatarios de la asistencia social y para independizarlos de la ayuda social.

extralimita el poder de quien tienen derecho a ejecutarlo o emplearlo. Dicho esto, podemos decir que el objeto del control es controlar el poder, al detentador del poder. Asimismo, como dice Montesquieu “*para que no se abuse del poder, es necesario que se le ponga límites la naturaleza de las cosas*”⁴⁹⁷ es decir, que el poder frene al poder.

Una definición de poder es la que lo concibe como “la manifestación suprema del miedo que el hombre se provoca a sí mismo con sus esfuerzos para liberarse”.⁴⁹⁸

Asimismo, el poder es la posibilidad de que el vencedor, impone su voluntad para gobernar. y evitar ser repudiado.⁴⁹⁹ Para Carpizo, el poder es aquella relación que surge entre una persona, grupo, institución o norma que condiciona el comportamiento de otros. Puede ser voluntario o involuntario. A través del poder se ordena, dirige, conduce, se logra imponer la voluntad de quien lo ejerce.⁵⁰⁰

La relación entre la naturaleza humana y el poder es que las personas siempre van a tenerle miedo al poder, de quien los somete. Sucede también a la inversa, debido a que el poder también tiene miedo de los que manda. En el primer caso, el miedo se puede entender como los abusos y maltratos que sufren las personas de parte de quien ostenta el poder. Sobre el segundo caso, el miedo del detentador del poder se entiende por la sublevación de las personas a su figura, a desconocerlo para no someterse a su imperio.

⁴⁹⁷ Montesquieu, *Del Espíritu de las leyes*, versión castellana de Nicolás Estévanez, México, 12ª ed, Porrúa, 1998, pp. 102.103.

⁴⁹⁸ Ferrero, Guglielmo, *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*, traducción de Eloy García, Madrid, Tecnos, 1943.

⁴⁹⁹ Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, México, Porrúa, 1997.

⁵⁰⁰ Los elementos del concepto de poder son que es un fenómeno social, hay un condicionamiento de la conducta o voluntad entre quien ordena y el que obedece, el que da la orden tiene los medios para imponerse, siempre ha existido por ser parte o elemento indispensable de la vida social, es un hecho y una relación, sin embargo, la falta de legitimidad o su abuso son causas que originan la desobediencia, insubordinación. Carpizo, Jorge, *El poder: su naturaleza, su tipología y los medio de comunicación masiva*, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 95, 1999, pp. 321-356.

A lo largo de la historia, se ha manifestado el poder en los imperios, por la Iglesia, monarquías absolutistas, el Estado moderno. En todos los casos, el ejercicio del poder es similar, se tiene esa potestad de ordenar a otros. Lo que varía es la forma en cómo se ostenta y ejerce dicho poder. Genera más temor someterse al poder cuando el detentador lo hace a través de la violencia. Sin embargo, existe una figura que libera de ese miedo a las personas. Nos referimos a la legitimidad.⁵⁰¹

En este sentido, Ferrero distingue cuatro tipos de legitimidad: el democrático, aristocrático, monárquico y hereditario.⁵⁰² El democrático descansa en la soberanía popular a través de la elección de sus representantes y les delega poderes para promulgar, aplicar o crear leyes. Los otros tres principios se relacionan porque el aristocrático y monárquico tienen su base en un grupo que se considera privilegiado y que está dotado de poder que les es reconocido. Por su parte, en el principio hereditario, la soberanía se transmite por herencia, que era reconocida como una regla de carácter justa de transmitir el poder. Con la legitimidad, se reconoce y justifica el poder de los gobernantes para aplicarlo.⁵⁰³

De estas formas de legitimidad, en los países occidentales impera el principio democrático ya que los representantes son elegidos por elecciones populares y duran en su cargo, el tiempo establecido en sus Constituciones y

⁵⁰¹ En este sentido, Bobbio distingue seis principios de la legitimidad. De acuerdo con la voluntad, los principios son que los gobernantes reciben el poder de la voluntad de Dios o de la voluntad del pueblo. Dos dimensiones se relacionan con la naturaleza. La primera es la legitimidad como fuerza originaria o como fuerza racional. En la primera, el derecho de mandar y el deber de obedecer reside en el hecho que hay naturalmente. En el segundo, el poder se funda en la capacidad del soberano de identificar y aplicar las leyes naturales que son las leyes de la razón. Por último, la legitimación bajo el principio de la Historia, puede ser pasada (fuerza de la tradición) o futura. En la primera, constituye un criterio para la legitimación del poder constituido. En el segundo, se funda en criterios para legitimar el poder de quien está por constituirse. Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, traducción de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

⁵⁰² Ferrero, Guglielmo, *op. cit.*, nota 497, p. 29.

⁵⁰³ Aristóteles distingue que es la Constitución la que termina la organización de las magistraturas, en especial la de la soberanía, y es el gobierno el soberano de la ciudad, esto es, la constitución misma. En las democracias, el pueblo es el soberano, mientras que, en la oligarquía, la soberanía la tiene la minoría que está conformada por ricos. Aristóteles, *La política*, México, Época, 2008, p. 94.

legislaciones. Respecto al principio aristocrático y monárquico, principalmente el segundo, se refleja en los países con la forma de gobierno de monarquía parlamentaria⁵⁰⁴ como, por ejemplo, España, Reino Unido, Países Bajos. En estos Estados, el Rey, no gobierna como sucedía en el periodo de las monarquías absolutistas europeas, sino que el Rey reina y el poder que tiene es el poder moderador.⁵⁰⁵ Es el Jefe de Estado. El encargado del gobierno es un canciller o un primer ministro, quien a su vez es el Jefe de gobierno.

El poder del Estado es poder político jurídicamente organizado⁵⁰⁶ y que goza de autoridad aquel poder del Estado a quien se le reconoce que su poder está autorizado. Su autoridad reside en el principio de legalidad y se fundamenta, como lo establece Ferrero, en la legitimidad.

Asimismo, se distinguen dos órdenes de poderes. El primero es el poder no dominante y el segundo el poder dominante.⁵⁰⁷ El primero es aquel donde es posible dar órdenes, pero carece de los mecanismos para obligar a que se ejecuten. El segundo, es el que se caracteriza tanto por dictar órdenes como de tener la fuerza para que sean cumplidas.

Hasta este punto, hemos visto como la conceptualización del poder está ligado al concepto de dominación, de la ley del más fuerte en la que el vencedor ejerce su voluntad hacia al vencido. Sin embargo, no todo es la imposición de la fuerza para ejercer el poder, como lo hemos visto con al figura de la legitimación. Por este motivo, a continuación, nos remontamos a la historia, iniciando en la

⁵⁰⁴ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 3ra. ed., 2003.

⁵⁰⁵ De Vega, Pedro, "El poder moderador", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 116, abril-junio 2002. El poder del Rey se despliega a través de facultades de advertir, animar y ser consultado. Aragón Manuel, "El papel del Rey en la monarquía parlamentaria", *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado autonómico*, 2004. En la Constitución de España (artículo 56.1) se reconoce que el Rey es el Jefe del Estado y que es símbolo de su unidad y permanencia. Además, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones.

⁵⁰⁶ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, México, Fondo de Cultura Económica, 2. Ed., 1998, p. 309.

⁵⁰⁷ Jellinek, George, *Teoría general del Estado*, traducción y prólogo de Fernando de los Ríos, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 394-400.

época clásica con los griegos y los romanos.⁵⁰⁸ En esta época, los antiguos no tenían que limitar poder alguno (concebido como soberanía), pero su constitución no fue la de los vencidos. Antes bien, fue un proyecto de disciplina social y política.⁵⁰⁹

Si bien en la época clásica, no se identificaba la noción de Constitución como la conocemos actualmente, se puede establecer que la vida política y social se regía por diversos principios como la disciplina y orden, que puede ser entendido este último, como la instauración de un régimen que garantiza la convivencia entre la sociedad misma y entre ésta con los gobernantes. Es la constitución mixta un ideal político fundante para reforzar la unidad la unidad política de la *polis* griega o de la *res pública* romana con la finalidad de evita su disolución.

En la Edad Media (siglo V al siglo XV) hablamos de una constitución elemental o constitución mixta. Su propósito era la de limitar los poderes públicos reconocidos. Significado contrario a la constitución de los antiguos en la que el fin era la de legitimar los poderes públicos. Otra diferencia entre la constitución de los antiguos y de la época medieval es que la primera se puede concebir como un orden político ideal y la segunda como un orden político dado.⁵¹⁰

La constitución medieval es la de una forma de organización política en la que los estratos privilegiados de población y capaces de representaciones financieras y militares, representan el conjunto del país frente al Príncipe.⁵¹¹

⁵⁰⁸ Para más detalle, puede consultarse a Núñez, Michael, *La capacidad legislativa del gobierno desde el concepto de institución. El paradigma de Venezuela y España*, México, Porrúa, UNAM, Universidad Iberoamericana, UANL, 2006, pp. 2-6.

⁵⁰⁹ Fioravanti, Maurizio, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, Madrid, Trotta, traducción de Manuel Martínez Neira, 2011, pp. 15-31.

⁵¹⁰ *Íbidem*, pp. 33-70.

⁵¹¹ García Pelayo, Manuel, "La Constitución estamental", *Seminario de Historia de las formas constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 105-109.

Tenemos aquí que el sistema político de la Edad Media se componía por el *Regnum* (estratos privilegiados) y por el *Rex*.⁵¹²

Lo anterior contrasta con el pensamiento de la antigüedad porque pensaban en el mundo de los bienes, riquezas y tierras lo que pudiera ocasionar un conflicto entre ricos y pobres que constituía una amenaza para la comunidad política. En cambio, en la época medieval, las relaciones económicas y patrimoniales eran el cimiento de lo político y constitucional.⁵¹³ Asimismo, uno de los miedos en la constitución de los antiguos era que el gobernante se convirtiera en tirano, mientras que, en la constitución medieval, lo que se establecieron fueron pactos, equilibrios y límites.

A finales de la Edad Media, se desarrollaron las ciudades medievales y apareció una nueva clase social que era la burguesía. En esta etapa, se buscaba que el poder se centralizara en la Corona. Debido a esta pluralidad con motivo de la aparición de las ciudades del medievo, el Derecho (de contenido romano-canónico) fue la norma principal y el instrumento que unificó los ordenamientos locales de la época.

Posterior a la época medieval, surgió el Estado moderno. En el primer periodo, el poder se centralizó en el monarca, lo que dio lugar al surgimiento de las monarquías absolutistas. En este periodo, el poder emanado del Rey o del monarca se consideraba como divino. No tenía límites.⁵¹⁴

⁵¹² El príncipe o Rey tiene su esfera jurídica concebido en un conjunto de derechos subjetivos, la cual es respetada por el *Regnum*. Por su parte, el Rey debe respetar los derechos objetivos de los estamentos y sus componentes. El *Regnum* estaba conformado por aquellos que disponían de poder suficiente para enfrentar al Rey o los que tenían recursos militares o económicos, ante lo cual el Rey necesitaba de su cooperación y consentimiento. *Ibidem*, pp. 109-112.

⁵¹³ Fioravanti, Maurizio, *op. cit.*, nota 509, p. 38.

⁵¹⁴ Hobbes, Thomas, *Leviatán*, traducción de Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

Como respuesta al poder absoluto del monarca, surgieron teorías como la de Locke⁵¹⁵ y Montesquieu,⁵¹⁶ quienes que reflexionaron sobre la importancia de dividir las funciones del gobierno en dos o tres poderes, pero ambos coincidían en que el poder debía separarse en dos o tres instituciones.

Con el derrocamiento de las monarquías absolutas y con las Revoluciones francesa y americana del siglo XVIII, se marca un cambio en el Estado moderno. El debate que prevaleció en ambas tradiciones era el detentador de la soberanía. En la tradición francesa el órgano en que se depositó la soberanía fue en la Asamblea nacional. Por su parte, en el modelo americano, la soberanía se estableció en un documento, que, hasta ese momento, en el modelo europeo era considerado como inferior a la ley y no tenía rango de fuerza. Nos referimos al concepto de Constitución que está presente en ambos modelos y con ello surge el Estado constitucional cuyo límite al poder son los derechos fundamentales. Todo esto derivado del valor de la libertad que tiene todo individuo.

En esta etapa, la Constitución tiene un lugar preponderante en vida política y jurídica. La Constitución, ya no es vista como un documento que es inferior a la ley. La ley ya no supedita a la Constitución, sino es la Constitución la que supedita a la ley. Es el paso del Estado legal al Estado constitucional de derecho.

⁵¹⁵ Locke distinguía tres funciones preponderantes del Estado: el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder federativo. La función de los primeros dos poderes no cambia a como se conocen actualmente, en cambio, el poder federativo se refería al poder de relaciones exteriores como declarar la guerra y la paz, crear ligas y alianzas. El poder ejecutivo correspondía tanto al monarca como al Consejo; la legislativa al Parlamento y al monarca y solamente la federativa estaba a cargo del Rey o monarca. Locke, John, *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Madrid, Alianza, 2014. También puede consultarse a Solozábal, J, "Sobre el principio de la división de poderes". *Revista de estudios políticos*, núm. 24, 1981.

⁵¹⁶ La separación de poderes, para Montesquieu era la misma que concebía Locke para el caso del poder ejecutivo y del poder legislativo. La diferencia es que no considera al poder federado como un poder y en su lugar ubica la función judicial o jurisdiccional. En resumen, para Montesquieu los poderes del Estado comprenden el poder ejecutivo, poder legislativo y el poder judicial que es preferible denominarlo como poder jurisdiccional que es la función que realizan los jueces. Montesquieu, *op. cit.*, nota 497.

Es en la Constitución donde se plasman elementos como la división de poderes, la soberanía popular, libertades individuales y los frenos o límites entre los poderes constituidos, principalmente al poder legislativo.

Como lo señala el profesor Rubio Llorente, la Constitución es el instrumento jurídico que tiene como objeto garantizar la representación de los órganos del poder y establecer los límites eficaces de actuación de ese poder. Es a través de estos límites al poder,⁵¹⁷ que el ciudadano tiene libertad de actuación sin miedo a una intromisión del poder. Además, de ser considerada como un orden fundamental para la convivencia civil que se construye a través de las fuerzas sociales y de los individuos.⁵¹⁸ Un significado similar, es aquella que establece que hay dos Constituciones. La primera como la fuerza real y efectiva que está formada por los factores reales y efectivos que rigen en la sociedad y la segunda es la Constitución escrita que es la hoja de papel donde se plasma la fuerza de los factores reales del poder.⁵¹⁹

En este contexto, para el profesor Manuel Aragón el concepto de control es un elemento inseparable del concepto de Constitución⁵²⁰ y que la Constitución debe ser entendida como la juridificación de la democracia.⁵²¹ Si bien existen otras concepciones o significados de la Constitución⁵²² para los efectos de nuestro

⁵¹⁷ Rubio Llorente, Francisco, Del tribunal de garantías al tribunal constitucional”, *Revista de Derecho Público*, núm. 16, invierno 1982-1983, p. 27.

⁵¹⁸ Fioravanti, Maurizio, *op. cit.*, nota 509, p. 138.

⁵¹⁹ Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, México, Colofón, 2009. p. 25.

⁵²⁰ El control asegura la vigencia de los principios y las normas materiales de la Constitución. Este concepto de control conecta el carácter instrumental y legitimador de la Constitución para evitar que se puedan disociar. Cuando no hay control, no significa un debilitamiento de las garantías constitucionales, sino que no hay Constitución. Aragón, Manuel, *Constitución democracia y control*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 83 y ss. También puede consultarse del mismo autor “El control como elemento inseparable del concepto de Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, enero-abril 1987.

⁵²¹ La Constitución es la norma jurídica suprema, jurisdiccionalmente aplicable, que garantiza la limitación del poder para asegurar que este, en cuanto deriva del pueblo, no se imponga inexorablemente sobre la condición libre de los propios ciudadanos. Aragón, Manuel, “La Constitución como paradigma”, Carbonell, Miguel (edición), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos Escogidos*, Madrid, Trotta, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 32.

⁵²² Para más detalle, se puede consultar a Guastini, Ricardo, “Sobre el concepto de Constitución”, Carbonell, Miguel (edición), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos Escogidos*, Madrid, Trotta, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 15-27.

estudio, nos remitimos al significado del maestro Aragón, en el sentido de que en la Constitución está presente el elemento de control.

Por ello, a continuación, nos enfocaremos en el concepto de lo que se entiende como control, la distinción entre control político y control jurídico, así como en determinar, de acuerdo con las clasificaciones que tiene el control, las características del mecanismo metropolitano que se plantea.

Para iniciar, como definición del control podemos mencionar la señalada por Huerta.⁵²³ El control es el conjunto de medios que garantizan las limitaciones establecidas al ejercicio del poder, la forma en cómo se asegura la vigencia de la libertad y de los derechos fundamentales del ser humano, es decir, el control es un sistema de vigilancia que asegura la observancia del sistema jurídico.

De la misma manera, Diego Valadés⁵²⁴ señala que el control del poder es una forma de limitarlo y de responsabilizarlo, además de que no es un concepto solamente limitativo sino también de verificación. Se aplica para impedir que ningún órgano del poder o servidor público hagan lo que no les corresponde, ni tampoco dejen de hacer lo que la ley les faculta.

Por lo anterior, apreciamos como elementos del control la garantía de las limitaciones para permitir el equilibrio entre los poderes e instituciones públicas con la finalidad de asegurar la libertad y derechos fundamentales. En este contexto, al hacer referencia a los poderes e instituciones públicos es en los casos de que alguno de estos sobre pasen sus limitaciones, entendidas como facultades o competencias otorgadas por la Constitución y la ley y con ello vulneren el campo de acción de otro poder o institución pública.

⁵²³ Huerta, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 3ra. ed, 2010, pp. 28 y 29.

⁵²⁴ Valadés, Diego, *El control del poder*, México, Porrúa, 2006, pp. 147-164.

Al respecto, Manuel Aragón⁵²⁵ señala que todos los medios de control en el Estado constitucional están orientados en un solo sentido, y todos responden, objetivamente, a un único fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos. En este caso, lo que se quiere evitar es el daño patrimonial y/o social a los municipios metropolitanos a través de la implementación del control judicial metropolitano.

Asimismo, el concepto de control está relacionado con el concepto de limitación y garantía. Siguiendo con lo señalado por Aragón, la limitación y el control se presentan como dos términos fuertemente implicados, en cuando que el segundo viene a garantizar, precisamente, la vigencia del primero. Enfatiza que el poder limitado es poder controlado porque limitación sin control significa, sencillamente, un contrasentido, es decir, una limitación inefectiva o irrealizable.⁵²⁶

De la misma forma establece que el control es una garantía pero que el control no es todas las garantías, es decir, unas veces el control opera como única garantía, otras hacen efectivas garantías preexistentes y otras pone en marcha garantías subsiguientes que a su vez se hacen efectivas a través de un también subsiguiente control. Y ello porque el término “garantía” es más amplio que el control, aunque a veces pueda confundirse con él.

Para Huerta,⁵²⁷ al referirse a las limitaciones, menciona que en sí no son suficientes, sino que se requieren de medios de control que las garanticen, haciéndolas efectivas. Agrega que es preciso establecer qué funciones corresponden a qué funcionarios, determinar quién será el responsable de ejercer qué competencia. Y para evitar la arbitrariedad y el abuso, deben dejarse esas disposiciones escritas en un documento, así como darles fuerza legal para que sean obedecidas.

⁵²⁵ Aragón, Manuel, *op. cit.*, nota 520, p. 122.

⁵²⁶ *Íbidem*, p. 130

⁵²⁷ Huerta, Carla, *op. cit.*, nota 523, p. 16.

Al respecto, las limitaciones establecen las fronteras a las posibilidades de actuación de los órganos de gobierno, apunta Huerta. Pero el poder puede excederse, rebasar dichas fronteras y transformarse en un mandato arbitrario. La función de control es vigilar la observancia y respeto a las limitaciones. Una forma efectiva y permanente de establecer limitaciones es por medio del derecho, tanto en la Constitución como en la ley, los decretos o los reglamentos, en virtud de su fuerza obligatoria.⁵²⁸

De acuerdo con Huerta, una limitación implica señalar el alcance de las facultades de la autoridad, mediante normas jurídicas para darle fuerza obligatoria y así impedir el abuso en el ejercicio de las facultades correspondientes. En cambio, el control implica una limitación a la actividad de las autoridades, sino que consiste en un procedimiento de supervisión y vigilancia de las actividades realizadas por la autoridad, ya sea por medio de la cooperación o la simple comprobación de la observancia de las normas que establecen los límites garantizando la efectividad de las limitaciones.⁵²⁹

Conforma a lo anterior, es la finalidad del control jurídico metropolitano que se plantea en la ZMM al delimitar los funcionarios, o en este caso, la institución política como es el municipio que conforma la metrópoli con el objetivo de evitar algún abuso que ocasione un daño patrimonial a otro municipio metropolitano.

Esto tiene relación con lo que dice Valadés en el sentido de que controlar al poder es un acto de poder. Agrega que no se controla al poder desde afuera del poder, ni sin poder, ni contra el poder y es por eso que los instrumentos de control deben tener naturaleza bidireccional.

⁵²⁸ *Íbidem*, p. 45

⁵²⁹ *Íbidem*, pp. 47 y 48

4.4.1 Diferencias entre el control político y el control jurídico

En este sentido, resulta relevante la aportación realizada por Aragón, quien menciona cuatro diferencias entre el control político⁵³⁰ y el control jurídico.⁵³¹ La primera consiste en el carácter “objetivado” del control jurídico mientras que el control político tiene un carácter “subjetivado”. La distinción de objetivado se refiere a que el parámetro o canon de control es un conjunto normativo, preexistente y no disponible para el órgano que ejerce el control jurídico. Mientras que lo “subjetivado” del control político significa lo contrario al control jurídico, es decir, no existe canon fijo y predeterminado de valoración, ya que ésta descansa en la libre apreciación realizada por el órgano controlante, es decir, que el parámetro es de composición eventual y plenamente disponible.

La segunda diferencia radica en que el juicio o valoración del objeto sometido a control está basado, en razones jurídicas para el caso del control jurídico (sometidas a reglas de verificación) mientras que el control político en razones políticas (de oportunidad).

La tercera diferencia consiste en el carácter “necesario” del control jurídico frente al “voluntario” del control político. Es necesario el control jurídico porque el órgano controlante ha de ejercer el control cuando para ello es solicitado, así como también, cuando el resultado del control es negativo para el objeto controlado el órgano que ejerce el control ha de emitir, tiene que emitir la sanción correspondiente, es decir, la consecuencia jurídica (anulación o inaplicación del acto o norma controlada). Por su parte, el carácter “voluntario” del control político, significa que el órgano o el sujeto controlante es libre para ejercerlo y que, de ejercerse, el resultado negativo de la valoración no implica, necesariamente, la emisión de una sanción.

⁵³⁰ Para más detalle del ejercicio del poder político en el derecho comparado, se puede consultar a Figueruelo, Ángela, Enríquez, Gastón y Núñez Michael (dirs.), *El control político en el derecho comparado*, Prado, José Luis (editor), Granada, Comares, 2010.

⁵³¹ Aragón, Manuel, *op. cit.*, nota 520, pp. 136 y 137.

Por lo anterior, generalmente así se han resuelto ciertas problemáticas suscitadas en un panorama intermunicipal o metropolitano en el sentido del carácter voluntario característica del control político, con la implementación de políticas públicas como los planes metropolitanos o convenios de coordinación.

La última diferencia es que el control jurídico es realizado por órganos imparciales, independientes, dotados de especial conocimiento técnico para entender de cuestiones de derecho: en esencia, los órganos judiciales. En tanto que el control político está a cargo precisamente de sujetos u órganos políticos.

Para Diego Valadés, la diferencia entre el control jurídico y el control político es que el primero se practica de manera imparcial, independiente y objetiva, mientras que el segundo se lleva a cabo por agentes en quienes prevalece la parcialidad de la oposición, la dependencia de la mayoría y la subjetividad de todos.⁵³²

4.4.2 El control jurídico

Una vez indicado las diferencias entre el control político y el control jurídico, pasaremos a comentar que se entiende por control jurídico o control jurisdiccional dado que es la característica principal del mecanismo judicial metropolitano planteado.

Para Márquez, el control judicial o jurisdiccional es aquél que realizan los órganos dotados de facultades jurisdiccionales, sin importar si son órganos

⁵³² Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 524, p. 119. En este sentido, los controles político constituyen el conjunto de instrumentos jurídicos y políticos que permiten mantener el equilibrio de las instituciones para evitar que se desvíen de las atribuciones constitucionales que les corresponden, pero sin afectar sus niveles de eficacia y efectividad. *Ibidem.* p. 179.

formalmente integrados al poder judicial o se encuentran encuadrados formalmente en la administración.⁵³³

Para Aragón, el control jurídico no tiene por objeto a las personas, ni siquiera exactamente a los órganos, sino a los actos de esos órganos o autoridades.⁵³⁴

El control jurídico es objetivado en virtud que está referido a actos y que su parámetro de actuación está demarcado por un conjunto de normas preestablecidas que no son susceptibles de modificación por quien las ejerce, de tal manera que la resolución emitida no puede ser arbitraria, pues está sujeta a esas normas.⁵³⁵

Ante esto, podemos señalar como elementos del control jurídico que lo realizan órganos jurisdiccionales, el objeto son los actos de los órganos, las autoridades o particulares, dependiente de la materia del derecho a la que nos refiramos y está delimitado por normas preestablecidas, ante las cuales el órgano jurisdiccional solamente tiene la facultad de aplicarlas al procedimiento correspondiente para evitar que las decisiones sean arbitrarias.

⁵³³ En este sentido, el control jurídico se puede entender de dos maneras. Como control de la constitucionalidad (se analizan que los actos de autoridad estén en concordancia con la Constitución o no transgrede garantías individuales) y como control de legalidad (cuando en una determinada controversia se imprime certeza jurídica a la actuación de la autoridad l someter sus actos a la prueba de la revisión jurisdiccional). Márquez, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 24 y 25.

⁵³⁴ El profesor Aragón precisa que el carácter "objetivado" del control supone que no son las personas físicas, ni siquiera las "conductas" de esas personas titulares de órgano u oficios públicos los cometidos a control, sino los actos, es decir, los productos objetivados de la voluntad de tales órganos u oficios. Aragón, Manuel, *op. cit.*, nota 520, p. 138. Así también, puede consultarse la obra del profesor Aragón "La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 17, enero-abril, 1986.

⁵³⁵ Huerta, Carla, *op. cit.*, nota 523, p. 36.

4.4.3 El mecanismo propuesto como control jurídico

Asimismo, una de las características señaladas por Aragón es que el control jurídico, y por ello del control jurisdiccional, su parámetro lo constituyen normas abstractas, predeterminadas, que le vienen impuestas al órgano controlante y que éste se limita a aplicar en cada caso, esto es, está formado por normas jurídicas, o más exactamente, por el derecho en su expresión objetiva: el ordenamiento jurídico (que incluye no sólo normas, sino también “principios” jurídicos).

Es por ello por lo que se considera relevante la implementación de un control judicial metropolitano, para el cual se debe impulsar y publicar la norma que regule los conflictos suscitados entre municipios metropolitanos cuando afecten patrimonialmente a otro.

El control jurisdiccional lo llevan a cabo los órganos del Poder Judicial, entendido éste, de acuerdo con Huerta⁵³⁶ como el encargado de asegurar la eficacia del sistema jurídico. Las funciones de este poder son las de limitar el poder y proteger de su abuso a los gobernados mediante la defensa de la Constitución y los derechos fundamentales.

También, menciona que el Poder Judicial cuidará que no sean vulnerados los derechos de los gobernados, pero también que éstos respeten el orden jurídico. Debe también de vigilar que las autoridades no invadan las esferas competenciales de otros, mantener la supremacía de la Constitución. En cuanto a su actuación, la regla es que actúan a instancia de parte para dirimir los conflictos que se susciten entre los gobernados, entre éstos con los órganos públicos o los suscitados meramente entre órganos públicos.⁵³⁷

⁵³⁶ *Íbidem*, p. 22.

⁵³⁷ *Idem*

Como se puede observar, en el mecanismo planteado se considera como órgano que debe conocer los conflictos metropolitanos al TSJENL, por ello, de acuerdo con la característica que tiene el control jurídico, se considera que el planteamiento del mecanismo es control jurídico en el ámbito metropolitano.

En cuanto al control jurídico desde el punto de vista del resultado, menciona Aragón que, a diferencia del control político, es que el resultado negativo lleva aparejada una sanción por el carácter objetivado del control. En este caso, la sanción sería la reparación del daño patrimonial causado a otro municipio metropolitano en el control judicial metropolitano.

El profesor Aragón⁵³⁸ puntualiza que a diferencia de lo que ocurre en el control jurídico (el órgano judicial tiene, necesariamente, que resolver) en el control político no puede obligarse al agente controlante a que adopte en todas las ocasiones, una decisión final una vez puesto en marcha el procedimiento.

Si lo aplicamos al objeto de nuestro estudio, en el control jurídico (mecanismo judicial metropolitano) se obliga al agente, en este municipio metropolitano afectante, una vez que ha encontrado y justificado que efectivamente ocasionó un daño patrimonial a otro municipio metropolitano, ser sancionado a pagar una indemnización.

Para Huerta⁵³⁹ la finalidad esencial del control es impedir el abuso de poder, sancionarlo, remediarlo son funciones secundarias del control. Es la sanción tan sólo uno de los aspectos del control, si bien, es una muy importante por su posible efecto intimidatorio no abarca todo el concepto de control.

Ante esto, entiende la sanción como consecuencia jurídica la cual puede ser de carácter premial o de castigo dependiente de si su función es incentivar o desincentivar la realización de la conducta regulada.

⁵³⁸ Aragón, Manuel, *op. cit.*, nota 520, pp. 181 y 182.

⁵³⁹ Huerta, Carla, *op. cit.*, nota 523, p. 30

Lo anterior lo podemos relacionar de la siguiente manera. En su carácter premial, el incentivo es generar y fortalecer la gobernanza en la ZMM. En su carácter de castigo, como se ha apuntado anteriormente, es la indemnización como castigo o sanción interpuesta por el órgano judicial al municipio metropolitano que afecte a otro que forma parte de la metrópoli regia⁵⁴⁰.

Así también, Diego Valadés⁵⁴¹ menciona la función que tiene el control con relación al poder, de lo cual resultan cuatro aspectos básicos: su origen⁵⁴², su forma⁵⁴³, su ejercicio⁵⁴⁴ y su control. De estos cuatro, el que nos interesa es el último, es decir, el control.

Es así, como Valadés adopta el concepto de poder de acuerdo con la concepción gramatical como la capacidad de actuar y producir efectos y que es un fenómeno social y político global.⁵⁴⁵

De la misma forma, se refiere a las distorsiones del control en el cual, si el sistema de control es más entendido, produce el bloqueo del poder. En esta circunstancia hablamos de que lo que uno hace lo deshace el otro, o e inhibe el poder como resultado del cual nadie hace lo que le corresponde. Por otro lado, en un sistema de controles desatendido conduce a la indiferencia en que nadie se preocupa por lo que hacen los demás, o a la complicidad, donde todos encubren los desaciertos propios con los ajenos.

Es en el segundo aspecto, es decir, en un sistema de controles desatendido, que se configura lo que hemos planeado hasta el momento, en el

⁵⁴⁰ *Íbidem*, p. 32. Señala que las normas que carecen de sanción coactiva no dejan por ello de ser normas jurídicas puesto que pueden tener funciones diversas, pero si podemos afirmar que toda norma tiene una sanción en el sentido de consecuencia jurídica.

⁵⁴¹ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 498, p. 144.

⁵⁴² El origen se relaciona con la legitimidad del poder.

⁵⁴³ En cuanto a la forma se refiere a su organización, es decir si nos referimos a la organización federal, unitaria; monarquía, república.

⁵⁴⁴ Respecto al ejercicio del poder, se relaciona como Estado de derecho.

⁵⁴⁵ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 524, p. 147.

sentido de que si los municipios metropolitanos son indiferentes uno de otro o no se preocupan si su actuar produce efectos negativos a otro u otros municipios metropolitanos ocasiona que no se logra o coadyuve a garantizar la gobernanza metropolitana.

Como parte de una metrópoli que se considera como un todo, los municipios metropolitanos deben velar y garantizar la efectiva y sana convivencia entre todos y que en caso de que no se pueda lograr si alguno de los municipios afecta a otro patrimonialmente hablando, tiene la garantía de acudir ante el órgano jurisdiccional para presentar su controversia. Si le resulta a favor, se le concede la indemnización como sanción al municipio que lo haya afectado.

4.4.4 El mecanismo propuesto en la clasificación de la teoría del control

En la teoría del control, la doctrina ha realizado diversas clasificaciones, por lo que a continuación el objetivo es vincular la clasificación o tipos de control con el control judicial metropolitano propuesto.

Para Manuel Aragón,⁵⁴⁶ el control jurídico es un control interorgánico porque se conciba al juez cómo un órgano del Estado. Se le considera como órgano del derecho. En este sentido, señala que se fiscalizan las limitaciones aparentes y formalmente abstractas

Al considerar el control jurídico como un control interorgánico, tenemos que vincularlo con la tipología de los controles elaborada por Karl Lowenstein quien los clasifica en controles verticales y controles horizontales. Los controles verticales son modos de acción entre los poderes instituidos y la sociedad, como el

⁵⁴⁶ Aragón, Manuel, *op. cit.*, nota 520, p.132.

federalismo, las garantías individuales y el pluralismo, entre otros, dados cuando la sociedad enfrenta al Estado.⁵⁴⁷

Mientras que los controles horizontales son aquellos que operan dentro del aparato estatal. Se subdividen en controles intraorgánicos e interorgánicos. Los intraorgánicos son controles internos que se articulan dentro del órgano mismo. Por su parte, los controles interorgánicos, funcionan entre los distintos órganos estatales de manera recíproca, y a través de la cooperación se evita la concentración de facultades y el bloqueo de actuación entre poderes. Ante esto, es importante considerar la incompatibilidad de funciones como otra forma de control necesaria.⁵⁴⁸

En este sentido, si consideramos lo dicho por Aragón de que el control jurídico es interorgánico, significa que es un órgano distinto, ajeno o externo al órgano que se quiere controlar el que debe conocer de la controversia o conflicto. Para nuestro estudio, sería el TSJENL quien debe conocer los conflictos que se susciten entre municipios de la ZMM, cómo órgano independiente e imparcial en la impartición de justicia.

Respecto a la temporalidad, el control se puede clasificar en previo y en posterior. El control previo es preventivo porque se verifica antes de realizarse el acto. Es posterior, cuando se ha consumado el acto. Su fin no es evitar una situación de abuso de poder, sino remediar un conflicto suscitado por el ejercicio excesivo de facultades. En el control posterior, el control se realiza mediante la anulación de los efectos que causan perjuicios, o, en su defecto, mediante la reparación del daño.⁵⁴⁹

De acuerdo con la temporalidad, el control judicial metropolitano engloba en la clasificación de control posterior porque lo que se persigue es la reparación del

⁵⁴⁷ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1976, pp. 232 y 233.

⁵⁴⁸ Huerta, Carla, *op. cit.*, nota 523, p. 37.

⁵⁴⁹ *Ibidem*, p. 35

daño a través de una indemnización, es decir, parecido a la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, pero aplicada a los conflictos metropolitanos.

Asimismo, otra clasificación considera a los controles como correctivos⁵⁵⁰ y preventivos⁵⁵¹. De este tipo de control, el control judicial metropolitano cae en el supuesto de control preventivo el cual resulta que la sola posibilidad de su ejercicio condiciona las decisiones de otro órgano. La justificación del mecanismo jurídico metropolitano como control preventivo se debe a que la actuación de los municipios metropolitanos antes de ejercerla debe revisar, analizar y supervisar no vaya a crear alguna consecuencia negativa a otro municipio metropolitano, porque de ser así, el municipio afectado puede recurrir al TSJENL a interponer el mecanismo metropolitano citado.

Por otra parte, existe otra clasificación de los controles en el ámbito de la administración pública como son los controles internos y externos. Los primeros son aquéllos que existen y forman parte de la administración pública como son la Secretaría de Hacienda, Secretaría de la Función pública, contralorías internas.

Mientras que los controles externos son aquellos órganos que se encuentran fuera de la administración pública como son el *Ombudman*, Auditoría Superior de la Federación, así como también por los órganos jurisdiccionales (controversia constitucional, amparo administrativo, contencioso administrativo). Al respecto, el control jurídico metropolitano se configura dentro del control externo.

De acuerdo con Carla Huerta,⁵⁵² los medios de control hacen efectivas las limitaciones contenidas en las normas jurídicas, y éstos constan de varias facetas, en particular de ocho que se indican a continuación: 1) el establecimiento de las

⁵⁵⁰ La función correctiva de los controles consiste en la posibilidad de que, sin imponer sanciones al otro órgano político, lo pongan en situación de corregir, así sea parcialmente, su decisión

⁵⁵¹ En este sentido, la tipología o clasificación del control de acuerdo a Diego Valadés es la siguiente: a) controles materiales y formales; b) unidireccionales y bidireccionales; c) organizacionales y funcionales; d) preventivos y correctivos; e) perceptibles e imperceptibles y f) constitucionales y paraconstitucionales. Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 498, pp. 435-442.

⁵⁵² Huerta, Carla, *op. cit.*, nota 523, pp. 112 y 113.

limitaciones en el sistema jurídico; 2) el otorgamiento a los órganos controlantes de las facultades necesarias, sea mediante la realización conjunta de funciones, o el ejercicio autónomo e independiente de determinadas facultades que la Constitución les confiere (marco de atribuciones delimitado y distribución competencial); 3) la vigilancia y supervisión de la realización de las funciones atribuidas al órgano concentrado; 4) la intervención en la realización de ciertas funciones, completándolas (colaboración en la realización de funciones); 5) el otorgamiento o negativa de aprobación de actos, o incluso su prohibición (realización o bloqueo de función); 6) la evaluación de la conveniencia de la materialización de proyectos de ley o de completar determinados actos; 7) el rechazo de los mismos; y, 8) la imposición de sanciones y atribución de responsabilidades a los responsables de abuso de competencia en los casos correspondientes (remediación o reparación).

Como se puede apreciar, la última faceta es la que encuentra en el instrumento de control jurídico metropolitano planteado al referirse a la imposición de sanciones y responsabilidad a los responsables por un abuso de competencias —que para este caso podemos agregar que su actuación implica o causa un perjuicio más allá de los límites municipales- siendo la sanción impuesta en la reparación del daño a través del pago de una indemnización.

Para una reforma del control del poder en los municipios mexicanos —como afirman Torres y de la Garza—⁵⁵³ es importante que la Federación intervenga por medio de reformas a la Constitución, pero, por otro lado, existen áreas en las cuales no es necesaria su participación. Ante esto, coincidimos con lo anterior al considerar que el planteamiento del control metropolitano se puede efectuar en el constitucionalismo local con lo que los gobiernos locales pueden ir reformando y adecuando las estructuras del control del poder local.

Con lo que anterior, lo que se pretende también es que los municipios de la ZMM tengan visión metropolitana la cual se puede entender en el sentido de que

⁵⁵³ Torres, Pedro y de la Garza, Iván, *op. cit.*, nota 459, p. 194

los municipios, antes de actuar como atribución constitucional y legal a través de las facultades y competencias concedidas por el ordenamiento jurídico mexicano analice y estudie las posibles consecuencias que puede generar a los demás municipios que integran la metrópoli. No pensar de forma individualista sino pensar en las demás partes que integran la metrópoli.

CONCLUSIONES

PRIMERA: En la actualidad pública y política hay ciertos fenómenos, temas y aspectos que requieren de la participación de más actores ajenos a los políticos como pueden ser el sector privado y el sector social. Se parte de la base de que el gobierno no puede hacer todo, pero si regular o tener un papel inclusivo con los sectores no gubernamentales. El modelo de la gobernanza como paradigma en la acción de gobierno permite lo anterior, en el cual existe una correlación y conexión de redes entre todos los actores involucrados para solventar un problema que afecta a la sociedad.

Una de las fortalezas de la gobernanza es que se puede aplicar en diversos ámbitos, como lo es el metropolitano donde una de las principales diferencias, es que, en el sector del gobierno, no solo participa un actor (el Estado o un solo municipio, por ejemplo) sino que tienen que construir redes entre los municipios que conforman la metrópoli e incluso entre los municipios periféricos. Adicional a esto, la colaboración del sector social y privado. En este contexto, los municipios tienen un papel relevante ya que son ellos, si nos referimos al proceso judicial metropolitano, quienes pueden acudir ante la instancia jurisdiccional para reclamar una indemnización por el daño que le fue causado por otro u otros municipios.

De la misma manera, los municipios son los que deben presionar para que los asuntos de interés metropolitano se suban a la agenda pública independientemente de otros factores como el color del partido político al que pertenecen. A final de cuentas, en una metrópoli los municipios forman parte de un todo y es por ello que, en lugar de aislarse deben de trabajar juntos al igual que con los otros sectores (social y económico) para lograr acuerdos en común que beneficie a toda la población.

SEGUNDA: El modelo de la gobernanza sin duda juega un papel importante en el tema del fenómeno metropolitano porque interactúan más de un gobierno -en este caso, los diversos gobiernos de los municipios que componen una zona metropolitana además de los sectores privado y social. En este sentido, cobra relevancia el papel de cada municipio metropolitano en el sentido de que hay temas o problemáticas que no sólo impactan al interior, sino también al exterior que es cuando dicha problemática influye en dos o más municipios que conforman la metrópoli. Es por este motivo, que los municipios metropolitanos deben cambiar el enfoque municipalista donde solo ven sus problemas o necesidades de manera aislada.

Al formar parte de un todo como es una metrópoli, deben de actuar no sólo en las externalidades o consecuencias positivas o negativas que generarían hacia el propio municipio sino también como afectaría o impactaría hacia los otros municipios, esto es, crear y generar una conciencia de visión metropolitana y no solo una visión estrictamente municipalista. Lo metropolitano no invade lo municipal, al contrario, lo metropolitano es consecuencia del desarrollo y crecimiento de los municipios, por lo que, en este caso, como se ha comentado, no invade sino sobrepasa la esfera municipal.

TERCERA: Respecto al sistema federal mexicano, este se fortalece por existir un equilibrio no solo en el ámbito competencial sino de garantías y tutela al orden de gobierno municipal, que como es evidente, en el tema metropolitano es la parte fundamental del mismo por el crecimiento de la variable demográfica que ocasiona que poco a poco los límites municipales de vayan difuminando cuando hacemos referencia al fenómeno metropolitano. Asimismo, uno de los aspectos que quedan pendientes es la establecer las competencias que son de interés metropolitano y cuáles de interés municipal.

En un sistema federal, juegan un papel importante la colaboración y la coordinación. La primera es voluntaria y la segunda se considera más obligatoria

porque en la coordinación se llegan a acuerdos donde las partes se obligan a realizar ciertas tareas. Es por ello, que, en el tema metropolitano, primeramente, debe existir la voluntad de colaborar de todos los municipios involucrados para materializarlos en acuerdos o convenios que tengan como finalidad, generar una mejor convivencia en la ZMM, lo cual a su vez se traduce también en coadyuvar o fortalecer la gobernanza metropolitana.

Uno de los objetivos de la Constitución de 1917 fue la de reconocer constitucionalmente la figura del municipio, que se vino fortaleciendo con las diversas reformas al artículo 115 constitucional. Un siglo después se presenta y enfrenta el fenómeno metropolitano cuya principal base es el municipio y su justificación es el desarrollo de este. Es por esta razón, que el tema metropolitano debe estar en la agenda de los gobiernos, ya que, como se señaló en este trabajo, México es un país mayormente metropolitano. No quiere decir que, por esta causa, a los municipios como instituciones político—administrativas y reconocidos como un orden de gobierno, se le tenga que restar importancia.

Al contrario, se debe fortalecer a los municipios, principalmente desde el ámbito institucional y jurídico. El mecanismo metropolitano que se plantea, sin ser la solución única a la problemática metropolitana, colaboraría en primer lugar, en fortalecer la institucionalidad del municipio y por la otra, a generar o coadyuvar en una mejor convivencia, relación, colaboración y coordinación entre los municipios metropolitanos.

CUARTA: El tema del fenómeno metropolitano debe ser atendido no solamente desde el ámbito demográfico, social, económico sino también debe aterrizar al derecho ante esta realidad metropolitana pero no sólo desde el aspecto de la ordenación del territorio y en materia de coordinación y planeación, sino también, desde el enfoque jurídico para otorgar garantías -a los municipios metropolitanos- cuando se sientan afectados o dañados en su patrimonio. Ante esto, el fenómeno metropolitano es una realidad desde mediados del siglo XX,

que, si bien se han realizado esfuerzos para regularlo, estos han consistido en la ordenación territorial a través de planes y programas, sin embargo, el país se convirtió de rural a urbano y ahora se ha convertido en metropolitano. El estado de Nuevo León no es la excepción que como se ha visto, en su zona metropolitana reside más del 85% de la población.

QUINTA: En cuanto al medio de control judicial metropolitano es similar al de la Responsabilidad Patrimonial del Estado solo que en este caso aplicado para afectaciones negativas ocasionadas por un municipio metropolitano a otro. Es pertinente este mecanismo por dos razones: por la contigüidad que existe en los municipios metropolitanos; las afectaciones por actos de gobierno se pueden dar más fácilmente que en municipios rurales, por ejemplo. La otra razón es porque actuará como un medio preventivo. Antes de actuar, el municipio metropolitano tendrá que revisar las posibles consecuencias que ocasionaría a los municipios metropolitanos. También, robustecer o fortalecer los mecanismos de la justicia constitucional local con la implementación del control judicial metropolitano y con ello otorgar garantías y medios de defensa a los municipios como sucede actualmente con la instrumentación de las controversias constitucionales, pero que no se pueden interponer entre los municipios de un mismo estado por no estar legitimados en la ley reglamentaria en el orden federal. A nivel local, comprende regularlos en la ley correspondiente, como es en el caso de Nuevo León con la ley reglamentaria al artículo 95 de la constitución estatal.

Por este motivo, existe la necesidad de que existan controles formales establecidos en la constitución –local en este caso- para dar certidumbre y garantías a los municipios y por ende, a su sociedad de no verse afectados, fortalecer la convivencia, verse como un todo y no como una parte de ajena o aislada. Pero en caso de que se ocasione un perjuicio o daño patrimonial a un municipio metropolitano, puedan acudir ante el órgano de impartición de justicia para reclamar el daño y su correspondiente indemnización.

SEXTA: El mecanismo de control judicial que se plantea, si bien está enfocado a los municipios metropolitanos, no debe tenerse como exclusivo a estos. Los demás municipios que no componen una zona metropolitana también pueden verse afectados en su patrimonio, ya sea por otro municipio o alguna otra institución como alguna dependencia del gobierno federal o estatal, por ejemplo, algún organismo público descentralizado.

La focalización en el tema metropolitano es debido a la morfología propia de una metrópoli, en la cual los límites territoriales están difuminados y los posibles daños patrimoniales que se pueden ocasionar es más latente. Este planteamiento del procedimiento metropolitano, como se dijo, no se debe tomar como exclusivo en este tema, sino también, al generar certidumbre como un mecanismo de control constitucional en el ámbito local, los sujetos legitimados también pueden ser los municipios que no están dentro de la metrópoli, el Estado, la Federación, organismos públicos descentralizados y también, los sujetos ante quien se puede aplicar serían los mismos.

SÉPTIMA: El tema metropolitano estará y a la vez, deberá estar en la agenda pública en los próximos años debido a la alta concentración de población que residirá en las metrópolis mexicanas. Esta cuestión, traerá consigo que temas que actualmente se visualizan en la arena municipal, se tengan que analizar a partir de un enfoque metropolitano, lo cual no significa que se tenga que transgredir la autonomía constitucional, que, además, tiene la garantía institucional directamente reconocida por la Constitución mexicana. En este contexto, se plantea el mecanismo de control metropolitano.

Por una parte, para que los municipios, además de la garantía de la autonomía constitucional, puedan defenderla a través de este procedimiento cuando se vean afectados en su patrimonio por otro municipio y/o por alguna otra instancia como puede ser el Estado o algún organismo descentralizado. Con ello, estarán legitimados para ejercer la acción por la vía jurisdiccional a nivel local y

que se sumaría al otro instrumento de control que pueden ejercer cuando consideran que otro orden de gobierno u organismo legitimado vulnera alguna de las competencias que le son reconocidas constitucionalmente como son las controversias constitucionales.

OCTAVA: Ante la realidad metropolitana que se vive a nivel mundial y en específico a nivel nacional y local en la ZMM, acercar el derecho a este fenómeno es necesario. Si bien se han realizado esfuerzos relevantes como es regular los asentamientos humanos, planeación metropolitana, la fuente del derecho es a través de la legislación, que es sin duda, un primer paso.

Queda pendiente el reconocimiento y regulación directamente en la Constitución mexicana y en las constituciones locales lo cual permitirá el reconocimiento constitucional del fenómeno metropolitano. Con esto, como se ha señalado, se tendría la garantía constitucional que es uno de los principales elementos en la teoría del control, así como el reconocimiento constitucional del proceso judicial metropolitano.

Otro elemento es el del límite. Este consistiría, en el tema metropolitano, en que los demás municipios, órganos del estado y la entidad federativa a la que pertenecen, no transgreda u ocasione un daño patrimonial al municipio porque de lo contrario, éste último podrá reclamar una indemnización del daño ocasionado. Al respecto, el control jurídico es el proceso judicial metropolitano que se menciona en este trabajo, ante el cual el municipio o los municipios que se consideran afectados podrán interponer para determinar ante la instancia correspondiente los daños que le fueran ocasionados y solicitar le sea indemnizado por esta razón.

NOVENA: La gobernanza metropolitana se verá fortalecida debido a que el control judicial coadyuvará para que los gobiernos municipales antes de actuar en el ejercicio de sus facultades y competencias, tendrá que revisar y analizar si dicha actuación puede perjudicar a otro u otros municipios metropolitanos. De la misma manera, podrá tener el efecto de que antes de actuar, se reúna con los otros gobiernos de los municipios que integran la metrópoli para realizar acciones conjuntas que beneficien a los municipios y a su vez a la sociedad (sector económico y social) la cual también puede tomar parte como sucede en la revisión de los planes municipales y planes metropolitanos. Con lo anterior, lo que se pretende es que, como se mencionó en el capítulo cuarto, generar una visión metropolitana de parte de los municipios que integran la ZMM.

DÉCIMA: La técnica de investigación que se aplicó en esta metodología jurídica es la que se conoce como *lege ferenda*, la cual tiene como objetivo proponer un cambio o reforma constitucional o legal, según sea el caso, cuando se considere que en el ordenamiento jurídico existe un vacío para regular algún acto o actividad. En este caso, se realizó un estudio del fenómeno metropolitano para establecer una propuesta de enmienda o complementación por otra norma que actualmente no pertenece al sistema jurídico mexicano como es el caso del procedimiento judicial metropolitano en la ZMM. Lo que se plantea es dar certidumbre jurídica a los municipios a través de este mecanismo que fortalece la figura del hecho jurídico metropolitano al contemplar este instrumento de control jurídico como un medio de defensa que pueden interponer al verse afectados para solicitar y reclamar una indemnización por los daños que les fueron causados.

BIBLIOGRAFÍA

“Acta de Constitución de Canadá (Extractos)”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 53, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1996.

Aguilar, Luis F., *Gobierno y administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.

_____, “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, *CLAD, XII Congreso, Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, República Dominicana, 2007.

_____, *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, México, Conferencias magistrales. Temas de la democracia, núm. 25. Instituto Nacional Electoral, 2016.

_____, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

Aguirre, Rubén, Las sentencias con efectos generales. En Oropeza, Arturo (coord.) *El comercio exterior y la gestión aduanal en el siglo XXI*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

Alonso, María José, La ejecución de las sentencias anulatorias de actos administrativos por falta de motivación (Comentario a la STC 83/2001, de 26 de marzo), *Revista de Administración pública*, núm. 160, enero-abril 2000.

Alva, Eduardo, “Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: Caso de Estudio Corredor Biológico Mesoamericano de México (CBMM)”, *Espacios Públicos*, México, núm. 47, 2016.

Anaya, Vicente, “La planeación, control y evaluación del desarrollo municipal”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El gobierno y la gestión municipal en México*, núm. 65, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.

Aragón, Manuel, *Constitución democracia y control*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

_____, "La Constitución como paradigma", Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa, UNAM, 2008.

_____, "El papel del Rey en la monarquía parlamentaria", *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado autonómico*, 2004.

_____, "El control como elemento inseparable del concepto de Constitución", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, enero-abril 1987.

_____, "La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 17, enero-abril, 1986.

Arellano, Alberto, *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, El Colegio de Jalisco, 2013.

Ariño, Gaspar, "Leyes singulares, Leyes de caso único", *Revista de Administración Pública*, núm. 118, enero-abril, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

Aristóteles, *La política*, México, Época, 2008.

Armenta, Leonel, *El federalismo*, México, Porrúa, 2010.

_____, *La forma federal de Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996.

Arnáez, Vega, *La potestad planificadora de las administraciones públicas*, España, Gomylex, 2013.

Arroyo, Antonio, "Una concepción de los principios de competencia, y prevalencia en el Estado autonómico español", *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 20, 2009.

Barceló, Daniel, "La reforma del Estado en las entidades federativas. De la autocracia presidencial a la democracia presidencial en los Estados." *Derecho Constitucional Estatal. Memoria del VI y VII Congresos Nacionales de Derecho Constitucional de los Estados*. Gámiz, Máximo, Astudillo, César, et. al. (coords.) México, UNAM, 2009.

_____, *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.

Barrero, Ma. Concepción, *Las áreas metropolitanas*, Madrid, Civitas, 1993.

Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, traducción de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Bustillos, Julio, “La realidad de la justicia constitucional en el siglo XXI (a través de sus resoluciones definitivas)”, *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm 21, julio-diciembre 2009.

Caballero, Ángel, *Constitución y realidad constitucional*, México, Porrúa, 2005.

Cabrero, Enrique, *Administración pública, México*, Siglo XXI Editores y Biblioteca Básica de Administración Pública, 2012.

_____, *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011

Camacho, César, “Propuesta de un nuevo diseño competencial”. Serna, José María (coord.). *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 2002.

Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2013.

Carbonero, J.M. (coord.), *La intermunicipalidad en España*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, 2005.

Cárdenas, Jaime, “México a la luz de los modelos federales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 10, nueva serie, año XXXVII, mayo-agosto 2004.

Carmagnani, Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, FHA, 1993.

Carpizo, Jorge, “Sistema federal mexicano. Primera parte”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 3, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.

_____, *El presidencialismo mexicano*, México, Editorial Siglo XXI, 2004

_____, El poder: su naturaleza, su tipología y los medio de comunicación masiva, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 95, 1999, pp. 321-356.

Castelazo, José, “Una Propuesta de coordinación metropolitana”, *Páramo del Campo y la Ciudad*. Revista Cuatrimestral, año 2, núm. 4, CEMAPEM, marzo de 2004.

Castells, Manuel. *La cuestión urbana*, España, Siglo XXI Editores, 2012.

Castro, Álvaro, “La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Fundamento constitucional y legislativo”, Olvera, Miguel A. Damnsky, Isaac y Rodríguez, Libardo (coords.), *Estudios sobre la responsabilidad patrimonial del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

Centeno, Arturo, “Los estados mexicanos como detentadores de la soberanía popular: actualidad y propuestas”, Figüeruelo, Ángela e Iglesias, Mercedes (coords.), *100 años de la Constitución Mexicana de Querétaro. Balances y Perspectivas*, Universidad de Salamanca, Valencia, 2017.

_____, *El federalismo como control del poder. Estudio comparado entre Alemania, Estados Unidos y México*, México, Porrúa, 2015.

Cerrillo, Agustí, (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. México, INAP, 2005

Chaidez, Melissa, “El gobierno abierto en México: ¿Un nuevo modelo de gobernanza?”, *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, núm. 24, UNAM, 2016.

Chávez, Rosalía, “Monterrey: una re-visión metropolitana”, Mario Bassols Ricardez y Roberto García Ortega (coords.), *Explorando el régimen urbano en México. Un análisis metropolitano*, México, El Colegio de la Frontera Norte-Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa-Plaza y Valdéz, 2006.

Cienfuegos, David y Morales Ricardo (coords.), *Propuestas para un nuevo constitucionalismo local*, México, El Colegio de Guerrero, 2006.

Closa, Carlos, “El libro blanco sobre la gobernanza”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 119, 2003.

Comisión de las Comunidades Europeas, *La Gobernanza Europea. Un libro blanco*, Bruselas, 2001.

Coscolluela, Luis, “Sector público y planificación”, *Revista de administración pública, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, España, núm. 57, 1968.

Courtis, Christian, *Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*. Madrid, Trotta, 2006.

Crozier, Michel, Huntington, Samuel P, y Watanuki, Joji, *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, U.S.A., New York University Press, 1975.

Dalla-Torre, Matías, "Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: El caso de la provincia de Mendoza, Argentina 1", *Revista Bitácora Urbano Territorial*, núm. 1, 2017, Universidad Nacional de Colombia, <http://mr.crossref.org/iPage?doi=10.15446%2Fbitacora.v27n1.47597>

De Alba, Felipe, "Fragmentación institucional en México: la saturación del espacio público y la acción intergubernamental en una metrópoli en conflicto", *Provincia*, núm. 16, Venezuela, julio-diciembre 2006.

De Mattos, Carlos, "De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana", *Revista Paranense de Desenvolvimento*, núm. 107, 2004.

De Vega, Pedro, "El poder moderador", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 116, abril-junio 2002.

Del Burgo y Marchán, Ángel., "La planificación: Un reto, un mito, una utopía, una contrautopía, una realidad", *Revista de Administración pública*, núm. 81, 1976.

Domínguez, Alejandro, Gobernanza y sus implicaciones, Pérez, German y González, Pablo (coords.), *Tendencias actuales de la Ciencia Política. El Estado, el mercado y la sociedad civil. Un proceso de reconfiguración en las relaciones de poder*, Tomo II, México, UNAM, Ediciones la Biblioteca, 2014.

Espejel, Jaime, *Los fundamentos político-administrativos de la gobernanza*, México, Fontamara, 2013.

Estévez, José Antonio, "El pragmatismo y la retórico de la gobernanza", Figueruelo, Ángela, Enríquez, Gastón y Núñez, Michael, *Derecho, Ciencias y Humanidades*, Granada, Comares, 2010.

Estrada, Rafael, *Monarquía y Nación entre Cádiz y Nueva España*, México, Porrúa, 2006.

_____, *Nación y Constitución de 1812. Un Estado de la cuestión entre derecho e historia constitucional*, México, Porrúa, 2008.

Etinger de Araujo, Miguel, "Las competencias urbanísticas y la planificación metropolitana en el Estado autonómico español y en el federalismo brasileño", *Boletín Mexicano de Derecho comparado*, núm. 138, 2013.

Feiock, Richard, "Introduction: Regionalism and Institutional Collective Action, Feiock", *Metropolitan governance. Conflict, Competition, and Cooperation*, Richard (editor), Georgetown University Press, 2004.

Fernández, Francisco, *El federalismo en América Latina*. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica 41. Centro de Estudios Constitucionales; Instituto de Investigaciones Jurídicas; Universidad Nacional Autónoma de México; Corte de Constitucionalidad República de Guatemala, 2003.

Fernández, Jorge, "Ámbito municipal", en Gámiz, M. (coord.). *Las entidades federativas y el derecho constitucional*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

Fernández, Tomás, "Áreas metropolitanas y descentralización", Martín-Retortillo, Sebastián, *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo III, Nuevas fórmulas y tendencias, Alfaguara, 1973.

Fernández, Vicente, *Responsabilidad Patrimonial del Estado en México e Iberoamérica*, México, Porrúa, 2010.

Ferrero, Guglielmo, *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*, traducción de Eloy García, Madrid, Tecnos, 1943

Figueruelo, Ángela, Enríquez, Gastón y Núñez Michael (dirs.), *El control político en el derecho comparado*, Prado, José Luis (editor), Granada, Comares, 2010.

Fioravanti, Maurizio, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, Madrid, Trotta, 2011.

Fix-Zamudio, Héctor, El derecho procesal constitucional de las entidades federativas en el ordenamiento mexicano. Reflexiones comparativa, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 10, 2006.

García de Enterría, Eduardo, *Democracia, ley e inmunidades del poder*, España, Civitas, 2011.

García Pelayo, Manuel, "Seminario de Historia de las formas constitucionales", *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, Madrid, pp. 105-120.

García, Eduardo. y Fernández, Tomás, *Curso de Derecho administrativo*, España, Civitas, 2004.

García, Manuel, "Estado legal y estado constitucional de derecho", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, 82, Universidad Central de Venezuela, 1991.

García, Roberto, "Evaluación del marco normativo urbano del Área Metropolitana de Monterrey", *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 42, El Colegio de México, 1999.

_____, *Monterrey y Saltillo hacia un nuevo modelo de planeación y gestión urbana metropolitana*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2003.

García-Trevijano, José Antonio, Plan de transportes de Madrid, *Revista Estudios de la Vida Local*, núm. 88, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 1942-1984.

Garza, Gustavo, "El Área Metropolitana de Monterrey en el año 2020", *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 13, El Colegio de México, 1998.

_____, "La urbanización metropolitana en México: normatividad y características socioeconómicas", *Papeles de Población*, núm. 52, CIEAP, El Colegio de México, 2007.

_____, Fillon, Pierre y Sands, Gary, *Políticas urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto*, México, El Colegio de México, 2003.

_____, "El proceso de metropolización de Monterrey", *Demos. Carta demográfica sobre México*, núm. 7, México, 1994.

González, Manuel., *El federalismo*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995.

Guastini, Ricardo, "Sobre el concepto de Constitución", Carbonell, Miguel (edición), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos Escogidos*, Madrid, Trotta, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007

Hamilton, A., Madison J. y Jay, J, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, México, Fondo de Cultura Económica, 2. ed., 1998.

Hermet, Guy, *Populismo, democracia y buena gobernanza*, España, El Viejo Topo, 2008.

Hobbes, Thomas, *Leviatán*, traducción de Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

Hope, Werner, Planificación, *Documentación administrativa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núms. 235-236, julio-diciembre 1993.

Huerta, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 3ra. ed, 2010.

INEGI, CONAPO, SEDESOL y SEDATU, "Delimitación de las zonas metropolitanas en México 2015", México, 2015.

INEGI, *Panorama Socio demográfico 2011*, México, 2011.

INEGI, SEDESOL y CONAPO “Delimitación de las zonas metropolitanas en México 2005”, México, 2005.

INEGI, SEDESOL, CONAPO, “Delimitación de las zonas metropolitanas en México 2010”, México, 2010.

Iracheta, Alfonso y Venancio, Arturo, “Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 102, segunda época, Universidades de Andalucía, 2015.

Iracheta, Alfonso, “El fenómeno metropolitano en México”, *Economía y Sociedad*, núm. XIV, 2018, 153-179, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=510/51015546009>

_____, *Metrópolis en crisis. Una propuesta para la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala*, México, El Colegio Mexiquense, 2012.

_____, *Metrópolis y gobernanza. Bases conceptuales y experiencias*, México, Siglo XXI, 2016.

_____, *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.

Jellinek, George, *Teoría general del Estado*, traducción y prólogo de Fernando de los Ríos, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Jiménez, Manuel, *Constitución y urbanismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

Kernaghan, Kenneth, “The post-bureaucratic organization and public service value”, *International Review of Administrative Sciences*, núm. 66, 2000, pp. 91-104, <http://www.reut-institute.org/en/Publication.aspx?PublicationId=3789>

Kooiman, Jan, “Gobernar en gobernanza.” *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, En Cerrillo, Agusti. (coord.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

Laboratorio para la Ciudad, *Gobernanza urbana*, <https://labcd.mx/conceptos/gobernanza-urbana/>

Laporta, Francisco, "Gobernanza y soft law: nuevos perfiles jurídicos de la sociedad de la sociedad internacional", *Entre Estado y Cosmópolis. Derecho y justicia en el mundo global*, edición de Alfonso Ruiz Miguel), Madrid, Trotta, 2014.

Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, México, Colofón, 2009.

Latorre, Virgilio, *Bases metodológicas de la investigación jurídica*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2012.

Lee Benson, Netiie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, traducción de Mario A. Zamudio Vega, México, El Colegio de México: UNAM/Museo de las Constituciones, 2012.

Lefevré, Christian, "La planificación de las metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza", *Urban*, núm. 8, Universidad Politécnica de Madrid, 2003.

_____, Building metropolitan governments in Europe: 1060-2000. From functional to political legitimacy. Bolivia, Foro Internacional de Metropolización, 1999.

Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1976.

Longo, Francisco, Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos, *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Brasil, octubre 2009.

López, Roberto, "Bases conceptuales y técnicas para la delimitación de zonas metropolitanas en México", *Cultura Estadística y Geográfica, Revista de información y análisis*, núm. 22, 2003.

Lorenzo de Membiela. Juan B, "El principio de confianza legítima como criterio ponderativo de la actividad discrecional de la administración pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 171, Madrid, septiembre-diciembre, 2006.

Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democracia mexicana*, México, Océano, 2000.

Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, México, Porrúa, 1997.

Mario, "Gobernanza: una mirada desde el poder", Bassols, Mario y Mendoza, Cristóbal (coords.) *Gobernanza. Teorías y prácticas colectivas*, México, Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana, 2011.

Márquez, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

Martí-Costa, Marc y Tomás, Mariona, "Crisis y evolución de la gobernanza urbana en España, Ciudad y Territorio" *Estudios Territoriales. Crisis, gobiernos locales y políticas urbanas*, núm. 188, 2016.

Martínez Gil, Pablo, "El municipio, la ciudad y el urbanismo", Cisneros Farías, Germán y Otero Salas, Filiberto (coords.), *Régimen jurídico del urbanismo*.

Memoria del primer Congreso de Derecho Administrativo Mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

Martín-Retortillo, Sebastián, "Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa", *Revista de administración pública, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, núm. 50, España, 1966.

Mattos, Carlos Antonio, "De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana", *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, núm. 107, julio-diciembre, 2004.

Mayntz, Renate, "Governance en el Estado Moderno", *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 2006, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52235599004>

_____, "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza". En Cerrillo, Agusti. (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

_____, "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Reforma y Democracia*, 7-22, 2001.

Medina, Alejandro, "Sobre la tipología municipal", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núms. 42, 43 y 44, 1993.

Mejía Lira, José, "Tipologías municipales ¿para qué?", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, número 42, 1993.

Merino, Mauricio, *El régimen municipal de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra, 2007.

Meza, Jaqueline, "La coordinación intergubernamental para el desarrollo metropolitano en el Estado de México. El caso de la Zona Metropolitana del Valle de México", *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Madrid, 2004.

Montesquieu, *Del Espíritu de las leyes*, versión castellana de Nicolás Estévanez, México, 12ª ed, Porrúa, 1998

Negrete, María Eugenia, "Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas", Garza, Gustavo y Schteingart, Martha (coords.), *Los grandes problemas de México: Desarrollo urbano y regional*, vol. II, México, El Colegio de México, 2010.

Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. México, Porrúa, 2006.

Núñez, Michael, *La capacidad legislativa del gobierno desde el concepto de institución. El paradigma de Venezuela y España*, México, Porrúa, UNAM, Universidad Iberoamericana, UANL, 2006

_____, “El pacto federal como cláusula institucional del Estado constitucional”, Torres, Pedro. y Barceló, Daniel, (comps.), 2008, *La reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada en las entidades federativas*. México, Porrúa, 2008.

Oakerson, Ronald, The study of metropolitan governance, Feiock, Richard (editor), *Metropolitan governance. Conflict, Competition, and Cooperation*, Georgetown University Press, 2004.

Olivos, José, *Gobernación democrática*, México, Novum, 2012.

ONU, *Reconceptualizing Governance*, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, 1997.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Agronoticias: Actualidad agropecuaria de América Latina y el Caribe*, 31 de enero 2015, <http://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/es/c/515540/>.

Orozco, Jaime, “Tipología de los municipios en México”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 42, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993.

Ortíz, José, “Planificación estatal y planificación local”, *Revista de administración pública*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 77, España, 1975.

Oszlak, Oscar, “Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública, Colección de documentos de trabajo sobre e-gobierno”, *Red de Gobierno electrónico de América Latina y el Caribe*, septiembre 2013.

Pegoraro, Lucio, *Ensayos sobre justicia constitucional, la descentralización y las libertades*, México, Porrúa, 2006.

Peters y Pierre, “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?” Cerrillo, Agusti. (coord.), *La gobernanza: 10 textos de referencia*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

Peters, Guy y Pierre, Jon, ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?, En Cerrillo, Agusti. (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

Porrás, Antonio, *La acción de gobierno: gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, Madrid, Trotta, 2014.

Porras, Francisco, *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, México, Contemporánea sociología, Instituto Mora, 2012.

Prats, Joan, "Modos de gobernación de las sociedades globales", Agustí. (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Cerrillo, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

Rabasa, Emilio, *El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857*. México, Porrúa, UNAM, 2006.

_____, *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

Ramírez, Edgar, "Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México", *México, Estudios demográficos y urbanos*, núm. 2, vol. 27, mayo-agosto, El Colegio de México, 2012.

Reina, Oscar, "El principio de confianza legítima como fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el ordenamiento jurídico español", *IUSTITIA*, núm. 8, diciembre, 2010.

Reyes, Jesús, *El liberalismo mexicano. La integración de las ideas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

Rhodes, R.A.W, "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno", Cerrillo, Agustí. (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

Rodríguez, Alfredo y Oviedo, Enrique, "Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas", *Medio Ambiente y Desarrollo*, CEPAL, División de Medio Ambiente ya asentamientos humanos, Santiago de Chile, 2001.

Rodríguez, Victoria, *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Romero, María Eugenia y Jáuregui, Luis, "México 1821-1867. Población y crecimiento", *Iberoamericana*. América Latina, España-Portugal, núm. 12, 2003.

Rosas, Francisco y Edgar Zúñiga, Políticas "Públicas, Proceso de metropolización y Desarrollo Sustentable", *Quivera*, núm. 2, vol. 13, julio-diciembre 2011.

Rovira, Enoch, "Leyes medida y distribución de competencias. Un paso más en la interpretación extensiva de las "bases normativas" en la jurisprudencia constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 18, año 6, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, septiembre-diciembre, 1986.

Rubio Llorente, Francisco, "Del tribunal de garantías al tribunal constitucional", *Revista de Derecho Público*, núm. 16, invierno 1982-1983

_____, "La Constitución como fuente de derecho", Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa, UNAM, 2008.

Rubio, F., "Rango de ley, fuerza de ley y valor de ley", *Revista de Administración Pública*, España, núm. 100-102, Centro de Estudios Constitucionales, enero-diciembre, 1993.

Sacristán, Emilio, "Las privatizaciones en México". *Economía*, UNAM, núm. 3, 2006, pp. 54-64, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2006000300004&lng=es&tlng=es.

Sánchez, A., "Planificación económica y régimen político", *Revista de Administración pública*, núm. 33, 1950.

Sánchez, José Juan, "Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)", Lemer, Bertha, Uvalle, Ricardo y Moreno, Roberto (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, IIS-IAPEM, 2012.

Sánchez-Cuenca, Ignacio y Lledo, Pablo, *Artículos federalistas y antifederalistas. El debate sobre la constitución americana*, traducción de Pablo Lledo, Madrid, Alianza Editorial, 2002.

Santos, José y Porras, Francisco, "Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno en México", Zaremborg, Grisela (coord.), *Redes y jerarquías*, México, Flacso, 2012.

Sanz, Íñigo, "El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 7 año 4, España, 2000.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Un investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 3ra. Ed, 2003.

Sellers, Jefferey y Hoffman, Vincent, *Gobernanza Metropolitana, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*, p. 267, https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI_%20ESP_9.Metropolis.pdf

Serna, José Ma., *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación de la guardería ABC)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

_____, *El sistema federal mexicano*, México, Porrúa, 2009.

Sevillano A., “Planes, proyectos y expropiación forzosa”, *Revista de documentación administrativa*, núm. 3, 1966.

Soberanes, J.L., “La reforma al artículo 40 constitucional de 2012”, Carbonell, Miguel.; Fix-Fierro, Héctor., González, L. y Valadés, Diego. (coords.), *Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y Vida Universitaria. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo*, tomo IV, vol. 2, 2015.

Sobrino, Jaime, “La urbanización en el México contemporáneo”, *Notas de población*, CEPAL, año XXXIX, núm. 94., 2012.

_____, *Gobierno y administración metropolitana y regional*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993.

Solozábal, J, “Sobre el principio de la división de poderes”. *Revista de estudios políticos*, núm. 24, 1981.

Soto, Ernesto, “Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir”, *Política y Cultura*, núm. 25, México, 2006.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Autoridades intermedias prohibidas por el artículo 115 constitucional*. México, Serie Debates, núm. 19. México, 2000.

Tardío, José A., “Los efectos ex nunc de la anulabilidad”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 184, abril-junio 2017.

Targeted Analyses. “SPIMA – Spatial Dynamics and Strategic Planning in Metropolitan Areas”, *ESPON UE*, <https://www.espon.eu/metropolitan-areas>

Tarr, Alan, “La reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada en las entidades federativas”, Torres, Pedro y Barceló, Daniel (coords), *La Reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada de las entidades federativas*, México, Porrúa, 2008.

Tecuanhuey, A., “En los orígenes del federalismo mexicano. Problemas historiográficos recientes”, *Revista Complutense de Historia de América*, núm. 33, 2007.

Tena, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 32 ed., 1998.

Torres, Pedro y de la Garza Iván, “El problema del control del poder en los municipios. Propuesta para el diseño de un nuevo control”, Torres, Pedro y Barceló, Daniel (coords.), *La Reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2008.

Torres, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.

_____, "El modelo federal mexicano a la luz de los modelos comparados. La necesidad de la incorporación en la Constitución de los principios de subsidiariedad y solidaridad como principios informadores y delimitadores del sistema de competencias". *ISOTIMIA, Revista Internacional de Teoría Política y Jurídica*, núm. 2, 2009.

_____, "El principio de proporcionalidad y la política pública", *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 28, segundo semestre, España, Comares, 2016.

Toscano, Francisco, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Madrid, IUSTEL, 2010.

_____, "Áreas metropolitanas: Diversidad jurídica y planificación territorial.", *Revista de Estudios Regionales*, 2012.

Treviño, Jesús, "Gobernanza en la administración pública. Revisión teórica y propuesta conceptual", *Contaduría y Administración*, núm. 233, enero-abril 2011

Valadés, Diego, *El control del poder*, México, Porrúa, 2006.

Valadez, José Alejandro, "Legislación y planeación urbana de Monterrey y su área conurbada en el siglo XX", Replanteando la metrópoli: soluciones institucionales al fenómeno metropolitano, García, Roberto e Iracheta, Alfonso (comps.), *Memorias del X Seminario-taller internacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad*, México, El Colegio Mexiquense, Gobierno del Estado de Nuevo León, DUNL, Red Mexicana de Ciudades hacia la sustentabilidad, LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, 2008.

Valencia, Salvador, "En torno al federalismo mexicano", Hernández, Antonio y Valadés, Diego (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

_____, "Municipio, grandes ciudades y zonas metropolitanas", *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*, México, Secretaría de Cultura, Secretaría de Gobernación, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2017.

Valenzuela, Esteban, “Las áreas metropolitanas. reflexión, evolución y casos de estudio”, *Urbano*, núm. 14, 9, 2006.

Vitale, Ermanno, “La Constitución de la Unión Europea ¿Pruebas de cosmopolitismo o nacionalismo por inserción?”, Haberle, Peter, Habermas, Jürgen, Ferrajoli, Luigi y Vitale, Ermanno, *La constitucionalización de Europa*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004.

Weber, Max, *Economía y Sociedad*, trad. de José Medina Echavarría, *et. al.*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

Zagrebelsky, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Traducción de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2011.

Zambonino, María, “La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación” *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, núm. 52, 2018.

Legislación y criterios de la SCJN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León

Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del estado

Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Reglamentaria del artículo 95 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey

P./J. 10/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XI, febrero de 2000, p. 509

P./J. 142/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XV, Enero de 2002, Pág. 1042.

Tesis P. VII/2007. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXV, abril de 2007

Tesis P./J. 136/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXII, octubre 2005, p. 2062.

Tesis P./J. 50/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo V, junio de 1997, p. 343

Tesis P./J. 73/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIII, p. 625.

Tesis: 1a. CCLXIII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo II, noviembre de 2016, p. 915.

Tesis: 1a. CCLXV/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, p. 902

Tesis: 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, p. 911

Tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, p. 894

Tesis: 1a. CLXXVII/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I, libro 5, abril 2014, p. 819

Tesis: 1a. CXXXI/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 866.

Tesis: 2a. LXXV/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, octubre 2012, p. 2038

Tesis: 2a. XXXIX/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 40, marzo de 2017, p: 1387

Tesis: 2a. XXXVII/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 40, marzo de 2017, p. 1385

Tesis: 2a. XXXVIII/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 40, marzo de 2017, p. 1386

Tesis: 2a./J. 195/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*,

Décima Época, libro 38, enero de 2017, Tomo I, p. 778.

Tesis: 3a./J. 10/91, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tercera Sala, tomo VII, Marzo de 1991 p. 56

Tesis: I.4o.A.246 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo VII, abril de 1998, p. 720.

Tesis: I.4o.A.66 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXV, octubre de 2013, p.1724.

Tesis: II.2o.C.T.7 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, febrero de 1996, p. 487.

Tesis: IV.2o.A.51 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, tomo III, 3 de febrero d 2014, p. 2239.

Tesis: P. VII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXV, abril de 2007

Tesis: P./J. 11/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XI, febrero de 2000, p. 510.

Tesis: P./J. 136/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, octubre de 2005, p. 2062

Tesis: P./J. 136/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXII, octubre de 2005, p. 2062.

Tesis: P./J. 15/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, p. 866.

Tesis: P./J. 16/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, p. 888.

Tesis: P./J. 17/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, p. 887.

Tesis: P./J. 43/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVII, junio de 2008, p. 719

Tesis: P./J. 44/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, octubre 2011, p. 294

Tesis: P./J. 5/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena

Época, Pleno, Tomo XXXI, febrero de 2010, p. 2322

Tesis: P./J. 51/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XI, abril de 2000, p. 813

Tesis: P./J. 96/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo X, septiembre de 1999, p. 705.

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

Tesis: VI.2o.C. J/296, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 2293.

Tesis: VIII.1o.43 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo X, noviembre de 1999, p. 1010.

Tesis: XV.4o.8 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXII, julio de 2005, p. 1538