

LA NECESIDAD DE LEGISLAR EN MÉXICO SOBRE ENTES INFRA Y SUPRAMUNICIPALES

José de Jesús COVARRUBIAS DUEÑAS

SUMARIO: I. *Categorías fundamentales y problemática*. II. *Evolución*. III. *Marco jurídico actual*. IV. *Conclusiones*. V. *Propuestas*.

I. CATEGORÍAS FUNDAMENTALES Y PROBLEMÁTICA

México es un pluriverso con una evolución sui generis en la cual hemos adoptado un sinnúmero de instituciones a través de procesos hegemónicos inducidos, trasplantados, insertados o clonados, entre otras diversas formas de establecer instituciones. Es el caso del *municipium*, institución grecorromana, germánica, visigótica e ibérica que llega a México en 1519, y hasta la fecha su categorización, integración, funcionamiento e interrelaciones siguen siendo polémicas, debido a múltiples factores de toda índole. En lo concerniente a lo jurídico, nunca ha tenido “libertad” o “autonomía”, lo cual se ha venido complejizando con la globalización y la creación de estructuras supramunicipales, donde tanto el municipio como los entes inframunicipales han quedado olvidados, y ante la carencia de un marco jurídico, su existencia es precaria o sólo es en términos jurídicos, porque en la realidad son meras quimeras.¹

Así, en primer término, el municipio es una institución, que conforme a la Constitución de México, desde 1917 es “libre”; sin embargo, no es libre conforme a los debates del propio Congreso Constituyente o según eran los ideales de Jara, Cravioto y Múgica; tampoco es libre, porque el término más apropiado es “autonomía”.²

¹ García de Cotázar, *Nueva historia de España en sus textos*, Universidad de Santiago de Compostela, 1975.

² *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 3a. ed., México, Congreso de la Unión, 1985.

Otro problema nodal de la “libertad” o autonomía, es que el núcleo esencial de dicha autonomía no se encuentra debidamente integrado desde el marco constitucional federal, errores miméticos que se reproducen en cadena a todos los estados de la República de México.³

A partir de dichas premisas se generan múltiples problemas de toda índole, de entre los que destacan las relaciones con los demás entes estatales y las de requerir el establecimiento de un marco constitucional y legal para que sean regulados los entes supramunicipales o áreas conurbadas y los entes menores a los municipios.⁴

II. EVOLUCIÓN EN MÉXICO

Como ya se apuntó, por razones políticas, Cortés fundó el primer municipio en América en la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519; así, el *calpulli* no es el antecedente en México del *municipium*. Estamos refiriéndonos a dos categorías muy distintas producidas en tiempos y espacios muy diversos.⁵

Durante la Colonia se pretendió que las comunidades precuahtémicas se “constrinieran” a formar “municipios indígenas”, lo cual es contrario a su propia naturaleza e incluso a las disposiciones de las Leyes de Indias. Fue un proceso de hegemonización y homogeneización de muchos años que ocasionó el “acátese, pero no se cumpla”, y lo que se decía que eran municipios en México era una idea distinta a la que se tenía en España respecto del municipio. De igual forma, lo establecido en el marco normativo indiano era muy distante de la realidad. Así, inauguramos en México la era en que las normas jurídicas son realizadas por personas que desconocen una realidad que están regulando, y, por tanto, dichos preceptos jurídicos o “de Estado” no son eficaces o no se cumple la *ratio legis* o teleología para la cual fueron creadas las normas.⁶

A partir de las guerras internas y externas que hubo en México en los siglos XIX y XX, los municipios constituyeron piedras angulares de di-

³ Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, México, Porrúa, 1998.

⁴ Ballesteros Fernández, *Introducción al régimen local español*, Madrid, T. A. L., 1991.

⁵ Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, 2a. ed., México, Porrúa, 1984, II ts.

⁶ Ochoa Campos, Moisés, *El municipio y su evolución constitucional*, México, BANOBRAS-FOMUN-INAP, 1987, y *La reforma municipal*, México, 1985.

chos movimientos, y fueron fundamentales en los cambios políticos que se realizaron, después de que se llevaron a cabo los movimientos de poder, se dejaron, de igual forma, desatendidos los municipios.⁷

Así es como en la Constitución gaditana (1812) se establece el apartado “De los ayuntamientos” (título VI, capítulo I, artículos 309-324); las Leyes Constitucionales (1835-1836), en su parte sexta, “División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos”, en sus artículos 22-26, se establecían las disposiciones relativas a los ayuntamientos; en el mismo sentido, en el proyecto constitucional de 1840 (artículos 146-151), se reguló a los ayuntamientos; en las Bases Orgánicas (1843) se estableció en el título VII “Gobierno de los Departamentos” (artículos 131-135), dentro de los cuales se menciona a los ayuntamientos, aludiendo a su existencia, pero sin regularla; en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865), en su título IX se fijó “De los prefectos políticos, subprefectos y municipalidades” (artículos 28-44) y, finalmente, dentro de la Constitución Política de México de 1917 se estableció, dentro del título V, “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”, el artículo 115, donde se instituyó *el municipio libre*.⁸

En el siglo XX, a partir de la Constitución Política de la República mexicana se han realizado once reformas al artículo 115 de la propia norma rectora del país; no todas se refieren a la materia municipal. Las que son referentes al municipio son, de manera básica, en materia política y electoral, hacendaria y de competencia.⁹ Respecto de la última reforma, no es de materia municipal, sino en relación con las comunidades precuauhtémicas, la cual, en forma indebida, se ubicó dentro de la esfera del municipio.¹⁰

⁷ Como lo fue el caso del *Acta del Ayuntamiento en la que se declaró que se tuviera por insubsistente la abdicación de Carlos IV y Fernando VII hecha en Napoleón...*, pronunciada en la ciudad de México el 19 de julio de 1808; asimismo, la adhesión de los ayuntamientos al Plan de Ayutla (1854) y de San Luis (1910), entre otros.

⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México: 1808-1999*, 22a. ed., México, Porrúa, 1999.

⁹ Las once reformas se publicaron en el *DOF* el 20 de agosto de 1928; 29 de abril de 1933; 8 de enero de 1943; 12 de febrero de 1947; 17 de octubre de 1953; 6 de febrero de 1976; 6 de diciembre de 1977; 3 de febrero de 1983; 17 de marzo de 1987; 23 de diciembre de 1999 y 14 de agosto del 2001.

¹⁰ El 14 de agosto del 2001 se reformaron los artículos 1o., 2o., 4o., 18 y 115 de la Constitución de México en relación con las comunidades precuauhtémicas, indebidamente

Así, hasta la fecha todavía no se ha elaborado una reforma municipal integral, que entre otras demandas y necesidades establece las áreas conurbadas y los entes inframunicipales.¹¹

III. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL ACTUAL

1. *Marco constitucional*

Dentro de la Constitución de México de 1917, las zonas conurbadas no se habían previsto, porque hace un siglo el país se basaba en el sector rural. Durante el siglo veinte, con los procesos de masificación, industrialización y globalización, se ha venido concentrado cada vez más el poder, la riqueza, y en general todos los aspectos dentro de las ciudades. El urbanismo, gigantismo y macrocefalia son graves problemas centralizadores en los que se encuentra México.¹²

Sin embargo, en la actualidad, México, al contrario de lo que señala el artículo 40 de la Constitución, en el sentido de que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática y *federal*”, tenemos el hecho de que somos más bien “centralistas” que federalistas; de hecho, somos concentradores y poco descentralizadores, aun con el anunciado “cambio”, del cual no hemos visto nada al respecto de descentralización.¹³

Así, en México, de 103 millones de personas, más de 30 millones habitan en tres áreas conurbadas: Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey; el DF cuenta con 20 a 22 millones de habitantes, lo cual implica que es la mancha urbana más grande (o casi) del planeta, misma que se estableció en 1928 habiendo suprimido los municipios, y que en la actualidad, en forma curiosa, se dividió en delegaciones, cuyos jefes deben ser electos.¹⁴

En los casos de ciudades (municipios) como los de Guadalajara, Monterrey, Querétaro, San Luis Potosí, Veracruz, Jalapa, Villahermosa, Mérida, Pachuca, Tlaxcala, Toluca, DF-Estado de México, Puebla, Zacate-

denominadas “pueblos indios”, lo cual se confunde con el municipio, siendo que son realidades diversas.

¹¹ Parejo Alfonso, Luciano, *Conclusiones sobre el régimen local*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 1993.

¹² Castells, Manuel, *La era de la información*, México, FCE, 1997, III ts.

¹³ Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, 2a. ed., México, 2002.

¹⁴ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1994, III ts.

cas y otros más, las manchas urbanas han avanzado del tal manera, que la complejidad por resolver las necesidades públicas a través de servicios públicos se ha convertido en un asunto no fácil de resolver.¹⁵

Por tanto, el asunto se torna cada vez más difícil de resolver, ya que dichas demandas abarcan décadas, aunado a un país que no planifica, sino que por el contrario, cuando existen cambios de administraciones, sean del mismo partido o de otro, se olvidan de los proyectos anteriores, y se inicia con el “borrón y cuenta nueva”, lo que ocasiona costos insospechados, agravando a lo anterior que los nuevos funcionarios *del cambio* necesitan de dos a tres años de aprendizaje para la función pública, cuando inician a aprender, ya se terminaron los tres años; asimismo, el primero y el último son “de grilla”, escasean los recursos y los pocos que llegan ¿dónde quedan?; en fin, por diversos factores (políticos, de bienestar, culturales, históricos, educativos y sociales) la administración municipal es de bajo nivel y no puede enfrentar por sí sola los retos y necesidades que demanda la comunidad actual, más si hablamos de la complejidad que representa un área conurbada.¹⁶

Las anteriores razones y otras más, de toda índole, nos hacen pensar en la necesidad de que en México, utilizando los instrumentos establecidos en los artículos 25, 26, 27 y 28, además de la Ley de Planeación, debemos comenzar a establecer un marco constitucional y legal para eficientar las administraciones dentro de las áreas conurbadas a través de procesos de intermunicipalización.¹⁷

Dicho proceso de intermunicipalización o transmunicipalización contiene amplias ventajas respecto del modelo actual, como son, entre otras, las siguientes:

- Incremento en la eficiencia, eficacia y economía, hacia una “calidad total” en la gestión municipal, sin dejar áreas “ciegas”, grises o sin atender.¹⁸

¹⁵ Poveda Ponce, Gregorio, *Estructura económico-financiera de las administraciones públicas*, Madrid, Monografía Catastro, 1992.

¹⁶ Stiglitz, Joseph, *La economía del sector público*, Barcelona, Editorial Antoni Bosch, 1988.

¹⁷ Vandelli, Luciano, *El modelo administrativo municipal y provincial: orígenes, fundamentos, perspectivas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

¹⁸ Sánchez Martín, Ángel, *Los ayuntamientos y la educación general básica*, Granada, España, 1986.

- Disminución de la burocracia y de los cargos políticos, lo cual representa un ahorro considerable.¹⁹
- Dicho ahorro podría ser utilizado en la creación, mantenimiento y desarrollo de una “servicio civil de carrera”.²⁰
- División del sector municipal en dos grandes áreas, una política y la otra administrativa.²¹
- El área política es la que se debe elegir en cada periodo gubernamental o electoral, y se constituye por los políticos de carrera.²²
- El área de administrativos o de servidores públicos de carrera será permanente y serán profesionales que darán servicios al público bajo sus propios perfiles y seguirán siendo servidores, en la medida en que hagan bien su labor, no podrán ser removidos salvo causas de responsabilidad en su gestión.²³
- Así, podríamos tener varias formas de administración pública: federal, estatal, municipal y de las comunidades precuauhtémicas.²⁴
- La administración pública municipal, a su vez, podría contemplar áreas supra e inframunicipales. Como áreas supramunicipales tenemos las áreas conurbadas, ya sea dentro de un mismo ente federado o dentro de dos o más entes federados (DF-Estado de México) o ambas.²⁵
- Las áreas inframunicipales también pueden ser regionales, las cuales pueden estar más cerca de otro municipio que de la propia cabecera municipal; de igual forma, muchas delegaciones y agencias municipales se encuentran muy dispersas (ya tenemos en México

¹⁹ Royo Villanova, Antonio, *La autonomía y la municipalización*, Madrid, 1919.

²⁰ Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State*, Londres, 1981.

²¹ Salanova Alcalde, Ramón, *Mancomunidades de los municipios y autonomía municipal*, Madrid, Diputación General de Aragón, 1989.

²² Movilla Álvarez, Claudio, *La articulación autonómica del municipio*, Universidad de Santiago de Compostela, 1981.

²³ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.

²⁴ Covarrubias Dueñas, José de Jesús, “Las comunidades autóctonas en México”, *III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Can Cun, Quintana Roo, México, 1998, t. I.

²⁵ Sánchez Morón, Miguel, “Participación, neocorporativismo y administración económica”, *Estudios sobre la Constitución española. Libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991.

cerca de 120 localidades, las cuales no cuentan con los mínimos servicios públicos).²⁶

Por lo anterior y con base en la “libertad municipal”, mejor dicho *autonomía municipal*, las áreas conurbadas, si así lo acuerdan los ayuntamientos, podrían, en primer lugar, hacer efectivos los servicios que se deben prestar conforme al artículo 115 constitucional, los cuales quedan a criterio del Congreso local; asimismo, los impuestos municipales son succionados por las administraciones locales y federales, en especial por la de la Federación, que además, a través de los “convenios de coordinación fiscal” induce y coacciona a los entes públicos para que cumplan lo que la Federación (centralización) señala.²⁷

Al hilo de lo anterior, cada área conurbada podría tener su núcleo básico de autonomía, lo cual también podría traer enormes beneficios de toda índole para la población.

Dicho núcleo conurbado podría contemplar cuestiones políticas, de competencia, financieras y de controles, con resultados óptimos para los gobernados.

En cuanto al aspecto político, en lugar de tener cuatro o cinco cabildos, con más de cien municipios, quizá la mitad fuese suficiente para la administración política de dicha zona, lo cual traería, consecuentemente, un gran ahorro en las campañas políticas; sería una sola en toda la zona conurbada y para la mitad o menos de los cargos que se elegirían; por tanto, los partidos políticos y los candidatos tendrán la obligación de ser más profesionales y elaborar sus planes municipales, coordinados con los entes locales y federales, políticas públicas, presupuestación y ofrecer servicios públicos de calidad, lo cual sería la verdadera y mejor campaña política.²⁸

De igual forma, el compromiso sería de los administradores y los administrados en el desarrollo integral del área conurbada; la forma de gobierno republicano se vería fortalecida porque los dirigentes serían

²⁶ Ortega Lomelín, Roberto, *El nuevo federalismo: la descentralización*, México, Porrúa, 1988.

²⁷ Evangelista Ortiz, Guadalupe, *El impuesto predial en las haciendas públicas municipales*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal del Tribunal Fiscal de la Federación, 1989, vol. XI.

²⁸ Esteve Pardo, José, *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre administración autonómica y orden local*, Madrid, Diputación de Barcelona-Civitas, 1991.

electos por la propia comunidad y no estarían comprometidos con los intereses políticos centralizados, lo que en forma normal se ha hecho en México casi siempre desde que hay municipios.²⁹

En cuanto al aspecto competencial, las facultades concedidas a los municipios en el artículo 115 de la Constitución de México serían una realidad; sobre todo en dichos espectros de áreas conurbadas, que serían verdaderos entes políticos, administrativos y competenciales con personal político y administrativo especializados en la prestación, gestión y aplicación de políticas municipales de alto rendimiento en beneficio de los intereses comunitarios. De igual forma, los acuerdos de coordinación entre los ayuntamientos no deberán estar visados por los Congresos locales, lo cual contraviene el marco libertario o autonómico del municipio.³⁰

En cuanto a la autonomía financiera, el centro ha dividido, cercenado y manipulado a las fuerzas locales y municipales en aras de tener un mayor control económico y político; así, una zona conurbada, donde sus habitantes participan en crear una mayor calidad de vida y obligan a sus representantes a exigir lo que les corresponde, conforme a su fuerza económica, lo menos que deben hacer los entes superiores es reconocer dicha fuerza económica, municipal, regional y local, para actuar en consecuencia, para darles mejores prestaciones, conforme a su particular desarrollo, sin detrimento de otras zonas marginales, ya que se requiere de que conforme a la planeación nacional, regional, local, municipal e infra-municipal, se armonicen los presupuestos, conforme a las necesidades y los rubros del ramo 33, 28 y demás relativos, se integren de manera armónica para el bienestar nacional.³¹

En cuanto a los controles, los internos de las zonas conurbadas tendrían una sola administración, lo cual facilitaría las negociaciones y las supervisiones de los entes superiores, federales y locales en la revisión de cuentas y en la actuación de los administradores.³²

²⁹ Fernández Ferrares, Germán, “La potestad local de autoorganización: contenido y límite”, en Muñoz Machado (dir.), *Tratado de derecho municipal*, Madrid, Civitas, 1988.

³⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y servicios públicos*, México, Porrúa, 1995.

³¹ Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de las finanzas públicas municipales*, México, Porrúa, 1989.

³² Nieto García, Alejandro, *La “nueva organización del desgobierno”*, Barcelona, Ariel, 1997; García de Enterría, Eduardo, *La Constitución y el Tribunal*, Madrid, Civitas, 1994.

IV. CONCLUSIONES

Primera. El municipio es la primera administración con la que el ciudadano tiene relación, es la escuela del republicanismo, es el lugar donde la participación ciudadana eclosiona hacia administraciones públicas superiores y es el espacio donde se debe hincar el desarrollo armónico e integral de las personas y de las comunidades.

Segunda. El municipio en México requiere que su realidad se armonice con los mandatos constitucionales y legales; después, que afronte las nuevas demandas sociales, como son los requerimientos constitucionales, legales, administrativos, financieros, de servicio civil de carrera, de controles y demás que se requieren para servir al público de las áreas conurbadas, cada vez más demandantes y especializadas.

Tercera. Dichas áreas conurbadas requieren equipos interdisciplinarios y transdisciplinarios, integrados con políticos visionarios y estadistas que permitan la transformación de las megalópolis en espacios donde desarrollemos en forma armónica e integral a las personas y a las comunidades.

V. PROPUESTAS

1. Cumplir y hacer cumplir el marco constitucional y legal de México.
2. Establecer los marcos constitucionales y legales armónicos a las áreas conurbadas.
3. Integrar dichos entes a la estructura de las administraciones públicas en México.