

18 SEP 2019

SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES; DE FEDERALISMO Y DESARROLLO MUNICIPAL; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, CON OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE ZONAS METROPOLITANAS Y MOVILIDAD.



Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan, diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento y desarrollo municipal, federalismo y zonas metropolitanas.

26

**SENADORA MÓNICA FERNÁNDEZ BALBOA
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA
CÁMARA DE SENADORES
P R E S E N T E.-**

El suscrito, Senador Samuel Alejandro García Sepúlveda, a nombre propio, y de los **Senadores del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**, de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, y con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 8, numeral 1, fracción I; 164, numeral 1, 169, y demás disposiciones aplicables del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN Y ADICIONAN, DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO MUNICIPAL, FEDERALISMO Y ZONAS METROPOLITANAS**, todo lo cual en virtud de lo que se expresa en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El municipio puede ser definido como: *“la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la federación¹.”*

Su fundamentación la encontramos en el primer párrafo del artículo 115 constitucional que establece lo siguiente:

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, ...”

El municipio mexicano se ha caracterizado siempre por ser la autoridad más inmediata a la población; por ser la organización administrativa y/o política (dependiendo de la época en que se analice) base para la estructura del Estado Mexicano. Así como por las competencias de organizar y ejercer los servicios públicos indispensables para la vida diaria (seguridad, recolección de basura, alumbrado eléctrico, abasto, etc.).

¹ *Diccionario jurídico*, IJ-UNAM, tomo correspondiente a las letras de la I a la O.



Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan, diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento y desarrollo municipal, federalismo y zonas metropolitanas.

La institución del municipio se remonta al *calpulli*, como organización de la comunidad gobernada por un Consejo de Ancianos, de la época prehispánica.

De igual forma, durante el periodo de la conquista el municipio funcionó como la cédula inicial para la estructura territorial de la Nueva España, de acuerdo con las instituciones españolas de la época, teniendo como principales características la administración, la seguridad, el abasto y la justicia (también como piedra angular del sistema de justicia español).²

Es hasta finales del Siglo XIX, que los gobiernos estatales empiezan a delimitar las funciones del municipio como un ente meramente administrativo, y ya no jurisdiccional.³ Tal y como lo plasmó el Constituyente de 1917 en el artículo 115:

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Sin embargo, la libertad de los Municipios no se ejerció materialmente por la sobre reglamentación por parte del Gobierno Estatal a la función municipal mediante las bases normativas del municipio que expedía el Congreso Estatal. Tal y como lo reconoce el Constituyente Permanente de la reforma municipal de 1999:

4.2 La intención de esta comisión dictaminadora, consiste en fortalecer al ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno. Por ello se propone tal y como lo plantean los autores de las iniciativas antes descritas, delimitar el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales. Lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del municipio implique de forma exclusiva, los aspectos fundamentales para su desarrollo. De ahí que se defina y modifique en la fracción II, el concepto de bases normativas, por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales los ayuntamientos

² Las Reformas Borbónicas. 153-156, 163.

³ Las Reformas Borbónicas. 157-163.



Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan, diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento y desarrollo municipal, federalismo y zonas metropolitanas.

expiden sus reglamentos, y otras disposiciones administrativas de orden general.

Dichas leyes se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas, que les den un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio.

En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario como facultad de los ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal; así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general; mientras que las leyes estatales en materia municipal, contemplarán lo referente al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos, y demás aspectos que contienen lo siguiente: (...) ⁴

Con esta reforma, la institución municipal se transforma de ser un ente administrativo de la división básica del territorio de un Estado, a ser un orden de gobierno con atribuciones expresamente conferidas en el artículo 115 de la Constitución vigente.

Es en este sentido, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce, en tesis jurisprudencial, la existencia del municipio como orden de gobierno autónomo y sobre todo la existencia de un régimen jurídico municipal, mismo que puede ser defendido por los municipios, mediante la controversia constitucional.⁵

Es por estas razones que se propone que esta Soberanía reconozca la evolución histórica de la voluntad del pueblo mexicano, para hacer del municipio un orden de gobierno al mismo nivel que los Estados y la Federación, por medio de su reconocimiento dentro del pacto federal mexicano.

En este sentido, el artículo 39 de la Constitución vigente reconoce que la soberanía reside en el pueblo y el artículo 41 que el pueblo ha decidido ejercer su soberanía

⁴ Para mayor referencia, véase la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999. Disponible en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/147%20-%2023%20DIC%201999.pdf

⁵ Tesis: P./J. 44/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, p. 294.



Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan, diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento y desarrollo municipal, federalismo y zonas metropolitanas.

por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados, en sus respectivas competencias.

Es importante resaltar que la soberanía se ejerce tanto en las facultades legislativas, ejecutivas y judiciales, respetando el principio de indivisibilidad de la soberanía de Rousseau, ya que lo que divide el Constituyente es el ejercicio del gobierno, no la soberanía del pueblo.

En este sentido, el pueblo mexicano ha decidido dividir al Estado Mexicano de forma vertical (Estado Federal) en la Federación, estados y municipios; así como de manera horizontal (Gobierno Republicano) en legislativo, ejecutivo y judicial.

Este doble control del poder es una doble válvula de seguridad para asegurar la libertad, al impedir que el control se concentre. El control vertical es una creación de los ingenieros constitucionales norteamericanos mientras que el control horizontal la teorizó Montesquieu. El agregar al municipio como garante y base de la soberanía popular otorgaría otra cláusula de seguridad al Estado Mexicano al equilibrar el poder y con esto evitar la concentración del mismo, y por lo tanto, la desviación o corrupción del poder soberano.

En los últimos años se ha identificado una tendencia a despojar al municipio materialmente de sus funciones, cuestión que es un error, ya que con esto la concentración del poder se va a dar en las esferas más lejanas a éste, sin capacidad de que pueda equilibrar dicha situación y en detrimento de la libertad y de los derechos básicos de las comunidades locales.

Se debe de reconocer el inalienable derecho de los pueblos de que la soberanía resida en ellos, y la ejerzan por medio de las autoridades que ellos constituyeron a través de sus ayuntamientos elegidos democráticamente.

Bajo este razonamiento, es totalmente viable reconocer al municipio como autoridad ejecutora de la soberanía nacional bajo los siguientes argumentos:

- Su facultad materialmente legislativa (hasta hoy considerada formalmente reglamentaria) de aprobar disposiciones generales municipales es una facultad coexistente restringida, ya que los estados se han reservado la facultad de expedir las leyes municipales que serán la base "de los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general" aprobadas por los municipios (art. 115, F. II de la Constitución Federal).



Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan, diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento y desarrollo municipal, federalismo y zonas metropolitanas.

- Las facultades ejecutivas del municipio (art. 115, F. III de la Constitución Federal) son exclusivas de éstos, ya que el Estado cedió expresamente facultades ejecutivas al municipio como por ejemplo: seguridad pública, agua potable, alumbrado público, alcantarillado, mercados, etc.
- Incluso los municipios, como se comentó, cuentan con la potestad de acudir a la controversia constitucional para defender sus facultades legislativas coexistentes restringidas y sus facultades ejecutivas exclusivas ante cualquier invasión de facultades por la Federación los estados (artículo 105 de la Constitución mexicana).

Por otra parte, el fenómeno metropolitano es la asociación y la coordinación entre los municipios que integran una conurbación o zona metropolitana o entre éstos con el estado⁶ al que pertenecen para la prestación de los servicios públicos.⁷

Cabe mencionar que en varias entidades federativas se han impulsado leyes de desarrollo metropolitano⁸ con el objetivo de establecer las bases de la organización, funcionamiento, administración, distribución de competencias, acciones y programas de desarrollo y recursos de las zonas metropolitanas.

Asimismo, en las legislaciones se establece la creación de un Consejo o Comisión metropolitana integrada por miembros del estado y de los municipios.

El modelo de gobierno metropolitano resultaría pertinente en las entidades federativas cuya población resida en su mayoría en zonas metropolitanas, con lo cual se podría evitar o disminuir la fragmentación política, administrativa, económica y social que se vive en cada municipio.

En una zona metropolitana los municipios son complejos o diferentes. 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 diversas características. La primera es la conjunción de áreas urbanas que da paso a las conurbaciones y el crecimiento de éstas es lo que ocasiona lo que denominamos fenómeno metropolitano.

⁶ Un ejemplo es el caso de Agua y Drenaje de Monterrey.

⁷ Para mayor referencia, revisar el artículo 115, fracción III, párrafo tercero de la Constitución mexicana.

⁸ Como ejemplos tenemos a Colima, Zacatecas.



Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan, diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento y desarrollo municipal, federalismo y zonas metropolitanas.

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 las zonas metropolitanas.

Este fenómeno genera que los espacios superen el término municipal, en virtud de que las problemáticas en común 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.

Ante esto, los municipios que forman parte de una metrópoli deben asumirse como integrantes de una zona metropolitana. Por lo anterior, la actuación de los gobiernos municipales cuando se ubiquen en ésta, debe ajustarse a no afectar o causar agravio a algún otro.

Por lo anterior, consideramos que el establecimiento en el ordenamiento jurídico mexicano de un mecanismo o instrumento de control coadyuvará a mejorar la gobernanza metropolitana, toda vez que el objetivo del mecanismo será el de asegurar el cumplimiento de compensaciones económicas cuando un municipio metropolitano se vea afectado por otro con motivo de su actuación.

En este sentido, si bien existe el reconocimiento expreso en la Constitución Federal 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 con 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 fortalecerá el sistema federal mexicano dejando esta facultad a las entidades federativas.

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 debería interpretarse 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



Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan, diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento y desarrollo municipal, federalismo y zonas metropolitanas.

expresado, es reconocer en el marco del derecho el fenómeno de las zonas metropolitanas.

Por esto, se propone a esta soberanía incluir al municipio como gobierno ejecutor de la soberanía del pueblo, sin que esta inclusión atente contra el sistema competencial mexicano; a la vez, que el municipio estaría limitado, como toda autoridad constituida, a la distribución de competencias, límites y contrapesos que fija la Constitución Mexicana.

En mérito de todo lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de esta Cámara Alta el siguiente proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO MUNICIPAL, FEDERALISMO Y ZONAS METROPOLITANAS.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el Título Quinto; los artículos 40, 41, primer párrafo, 43, 73 fracción III, numeral 3, y las fracciones XXX, XXXI, adicionando una fracción XXXII; se reforman y adicionan diversas disposiciones del artículo 115 y 117, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior **e integrados por municipios libres y alcaldías en el caso de la Ciudad de México**, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, **y por los de los Estados y de los municipios y alcaldías**, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

...

...

I. a VI. ...



Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan, diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento y desarrollo municipal, federalismo y zonas metropolitanas.

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, **Ciudad de México**, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Artículo 73.

I. a II. ...

III. ...

1o. a 2o. ...

3o. **Que se considere a los municipios, las alcaldías de la Ciudad de México, 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.**

4o. a 7o. ...

IV. a XXIX-Z. ...

XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución, **y**

XXXI. Para expedir la ley que regule la participación fiscal de las haciendas públicas de los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, atendiendo a los principios de equidad, proporcionalidad, suficiencia presupuestal, aportación económica nacional y subsidiariedad, y

XXXII. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Título Quinto

De los Estados de la Federación, la Ciudad de México, los Municipios y las Alcaldías.



Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan, diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento y desarrollo municipal, federalismo y zonas metropolitanas.

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, **tomando como base de la expresión de la soberanía, de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.**

El municipio es la autoridad inmediata a la población, con autonomía política, financiera, transparencia y rendición de cuentas y se organizará conforme a las bases siguientes:

- I. ...
- II. ...
- III. ...
 - a) a i) ...
- ...
- ...

En las zonas que los gobiernos estatales consideren como metropolitanas, podrán conformarse gobiernos metropolitanos, previa aprobación del Congreso estatal y de los Ayuntamientos que la conformarán, con la finalidad de crear una instancia de coordinación y de gestión territorial en beneficio de los intereses municipales.

Para dar cumplimiento a lo establecido en el párrafo anterior, las legislaturas de las entidades federativas deberán expedir la normativa que regule la coordinación y el desarrollo de los gobiernos metropolitanos, estableciendo las políticas, acciones, planes, programas y mecanismos de solución de controversias para los acuerdos que para tal efecto se tomen.

Para el caso de las funciones y servicios públicos a que hace referencia la fracción III del presente artículo, los acuerdos tomados por los gobiernos metropolitanos tendrán carácter de vinculatorio.

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 a otro.

...

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se integrará de participaciones federales, de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan,



Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan, diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento y desarrollo municipal, federalismo y zonas metropolitanas.

así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) a c)...

...
...
...
...

V. a la VIII. ...

IX. Los municipios, en el ámbito de su competencia, podrán celebrar acuerdos institucionales con órganos gubernamentales extranjeros y organizaciones internacionales, por lo que hace a su régimen interior, previa aprobación de la Legislatura.

X. ...

Artículo 117....

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado con las Potencias extranjeras.

No se entenderán comprendidos en el supuesto previsto en el párrafo anterior, los instrumentos, convenios o acuerdos de hermanamiento, cooperación o colaboración, con estados, entidades u organismos, nacionales o extranjeros, con fines comerciales o para el desarrollo económico, social, científico, tecnológico, territorial, urbano o medio ambiental en el ámbito local o regional, los cuales en ningún caso podrán rebasar la órbita de las atribuciones propias de los Estados, o trastocar las facultades exclusivas de la Federación en los términos de esta Constitución.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Quedan derogadas todas las disposiciones que contravengan el presente Decreto.



Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan, diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento y desarrollo municipal, federalismo y zonas metropolitanas.

TERCERO. Las legislaturas de las entidades federativas tendrán un plazo de 90 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto para adecuar sus leyes conforme a las modificaciones realizadas en este decreto.

CUARTO. Las legislaturas de las entidades federativas tendrán un plazo de 180 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto para expedir la normativa que regule la coordinación y el desarrollo de los gobiernos metropolitanos.

QUINTO. Los ayuntamientos de los municipios y alcaldías de la Ciudad de México tendrán un plazo de 90 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del decreto aprobado por cada entidad federativa, para crear, establecer o en su defecto adecuar sus reglamentos a las disposiciones contenidas en este decreto y las aprobadas en el mismo sentido por la legislatura de la entidad federativa a la que pertenecen.

SEXTO. Dentro del año siguiente a la publicación del Presente Decreto, el Congreso de la Unión deberá expedir la ley que regule la participación fiscal de las haciendas públicas de los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, atendiendo a los principios de equidad, proporcionalidad, suficiencia presupuestal, aportación económica nacional y subsidiariedad, mediante el principio de Parlamento Abierto.

SÉPTIMO. A partir de la entrada en vigor de este decreto, se celebrarán en un periodo de cada tres años, convenciones nacionales hacendarías en las que participen la Federación, a través del Titular del Poder Ejecutivo Federal y de los Titulares de las Secretarías que para el efecto designe, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, a fin de determinar la participación de sus haciendas públicas, así como la distribución de los recursos.

OCTAVO. Las legislaturas de los estados deberán regular el procedimiento judicial metropolitano sin exceder el plazo de un año contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

Dado en la sede de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en la Ciudad de México, a los 10 días del mes de septiembre de 2019.

Rodrigo Calderón
Rojas
[Signature]

SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA SEPÚLVEDA
Senador de la República

Nancy de la Sierra
[Signature]