

INICIATIVA DE LEY CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 40, 41, 43, UNA FRACCIÓN V AL ARTÍCULO 71, LAS FRACCIONES XXXII Y XXXIII DEL ARTÍCULO 73, EL PRIMER PÁRRAFO Y LA FRACCIÓN I, II Y III DEL ARTÍCULO 115, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO POLÍTICO DEL MUNICIPIO, A CARGO DEL DIPUTADO SAMUEL HERRERA CHÁVEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO MORENA

FUNDAMENTO LEGAL

La presente iniciativa de Ley con Proyecto de Decreto se suscribe con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción I del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

PROBLEMÁTICA

Debemos concebir al municipio en una nueva definición constitucional, más coherente con la estructura del Estado y con el sistema federal mexicano; un municipio más evolucionado, con una estructura democrática, de resultados y con ejercicio transparente, que con bases sólidas promueva el ejercicio del autogobierno; un municipio más responsable, funcional y eficiente, que sea capaz de proveer en calidad, cantidad y equidad sus responsabilidades públicas, razón por la cual resulta necesario dotar de un mayor fortalecimiento político y atribuciones dentro de nuestro marco normativo, a esta célula básica de la nación, a partir de que tengan la posibilidad de crear su propia legislación orgánica.

Son evidentes las transformaciones que ha vivido nuestro país en la última década, hoy existe más pluralidad y más participación política; no obstante, es relevante la necesidad de construir nuevos equilibrios entre competencias y atribuciones de los tres órdenes de gobierno, con base en el análisis de los marcos jurídicos que sustentan el pacto federal; en la consolidación de la colaboración y el equilibrio entre poderes; en la revisión de la distribución de competencias entre éstos órdenes; y en la construcción de una coordinación fiscal más efectiva, sólo así se podrá detonar el potencial de las regiones y municipios de nuestro país y mejorar su contribución al desarrollo nacional.

ARGUMENTACIÓN

La Constitución de 1917 mantuvo un elemento fundamental, herencia inmediata de la experiencia histórica del fallido federalismo de 1857 y las visiones de poder anteriores al mismo, ensalzó la figura del presidente de la república y, de forma indirecta, contribuyó a perpetuar un elemento que ha permanecido invariable a lo largo de los años: la centralización.

El presidencialismo, mediante el ejercicio de sus facultades constitucionales, se transformó en el eje articulador, no sólo del poder, sino de la política y sus formas de practicarla. Así, los regímenes postrevolucionarios se edificarían en torno a un modelo presidencial que funcionó como factor de unidad, cohesión y articulación, de un sistema que comenzaba a edificar el ideario de años anteriores.

Si en el texto constitucional se implantó una forma de gobierno republicano y federal, en la práctica, la herencia de vicios y

deformaciones generados por siglos de centralización, continuaron existiendo y permeando las estructuras de la vida política y social.

La centralización dejó su ámbito natural radicado en el ejercicio del poder presidencial para consistentemente irse situando en las estructuras del Estado. La economía, cultura y la vida pública se vieron determinadas por ese fenómeno.

Más allá de la teoría que concibió al municipio como célula originaria y espacio de libertades públicas y cuna de la democracia deliberativa, donde figuras como la asamblea popular florecerían sin censura, fueron poco a poco soslayadas en el trayecto del siglo pasado, convirtiéndose el centralismo del poder político, prácticamente en la condición necesaria para profundizar la construcción de un nacionalismo que aún está en proceso de ser completado.

Durante el siglo pasado el municipio estuvo sujeto a las pretensiones políticas impuestas por la tradición central, surgiendo una burocratización extensa de la administración pública, ligada a un sin número de procesos políticos y programas horizontales que poco tenían que ver con el espíritu federal de la Constitución.

La centralización es un proceso histórico siempre en oposición a la descentralización, esencia del federalismo. La centralización impregna todos los niveles en los que se estructura una sociedad: política, cultura, economía y hasta la psicología de los individuos.

La normatividad jurídica, a lo largo de los años en nuestro país, conformó una serie de intentos para adecuar en los diversos momentos históricos, la descentralización como fórmula para solucionar

desequilibrios generados por la centralización en aquellos momentos concretos.

En la actualidad la descentralización, en el ámbito gubernamental, adquiere una importancia de primer nivel, dados los avances recientes en la ciencia política, sobre todo en áreas fundamentales como la gestión y administración pública, las relaciones intragubernamentales y el cambio de visión en la manera de concebir al Estado.

Esta última consideración es realmente trascendente si se contempla a la luz de la reforma municipal realizada en 1983, pues a partir de aquel momento se dio un impulso fundamental al municipio, no sólo desde el marco jurídico, sino desde las distintas facultades que proponían al municipio como factor del desarrollo regional, dándole sentido, dirección y sustancia a la descentralización, no como una imposición central, sino como una práctica cotidiana de la vida que emerge lentamente desde la sociedad y para ella.

La reforma al artículo 115 constitucional, en 1999, acrecentó significativamente las atribuciones municipales, pero quedó limitada, sin lograr crear ese nuevo nivel de gobierno, como un ente autónomo dado que persistió, lamentablemente, en dejar a los municipios en manos de los estados.

México vive momentos críticos en materia económica que han venido provocando una considerable reducción en los ingresos públicos con impacto en los programas de desarrollo en todos los órdenes de gobierno, específicamente en el gobierno municipal, razón por la cual podemos afirmar categóricamente que ninguno de los problemas por los que atraviesa el país podrá ser resuelto satisfactoriamente y en

beneficio de la sociedad sin la participación activa de las comunidades y sus gobiernos municipales.

En este sentido, la LXIV Legislatura tiene la gran responsabilidad de la construcción de una nueva ingeniería constitucional que funja como respaldo jurídico para generar el desarrollo y fortalecimiento de la institución municipal en México.

Los ciudadanos reconocen que los gobiernos municipales no cuentan con las atribuciones y recursos necesarios para responder eficazmente a los requerimientos económicos, políticos y sociales de sus comunidades.

A lo anterior debemos agregar la demanda creciente de la ciudadanía, en relación con el incremento de servicios básicos (agua, alcantarillado, calles, banquetas y electrificación) que evidencian las condiciones de marginación y pobreza persistentes en el país.

Con el propósito de contribuir en la construcción de un nuevo marco jurídico que ayude a combatir dicha problemática, se han creado diversas agrupaciones de municipios, las cuales han realizado esfuerzos sobresalientes y tendido puentes de comunicación con los Poderes Legislativo y Ejecutivo federal, con los gobernadores y con los congresos locales, animados en el trabajo conjunto, en el estudio, análisis y solución de los numerosos y complejos problemas y temas de la agenda para el desarrollo municipal en México.

Se han planteado en diversos foros un sinnúmero de propuestas encaminadas a resolver este fundamental tema, algunas de las cuales, en la presente iniciativa, se tratan de incorporar con el objetivo que

conjuntamente con los planteamientos realizados por varios legisladores sean presentadas ante esta soberanía.

En este sentido en congruencia con nuestra agenda legislativa, propongo reformar los artículos 40 y 41 de nuestra Constitución con el fin de que se reconozca la soberanía municipal; es decir, que son también depositarios de ella y por lo tanto gozan de la capacidad de darse a sí mismos sus propias normas en todo lo concerniente a su régimen interior respetando en todo momento los principios que unen nuestra federación.

Lo anterior con el objeto de que el pueblo pueda ejercer su soberanía, tanto a través de los Poderes de la Unión, en lo que toca a su competencia, como también a través de los estados y municipios, la cual se ejercerá en los términos establecidos por la Constitución federal y las particulares de los estados, lo que insistimos no contraviene las estipulaciones del pacto federal.

Esto tiene que ver con el planteamiento de un verdadero fortalecimiento de los municipios que no es otra cosa que el empoderamiento de este orden de gobierno, por lo que, si se reconoce la soberanía municipal, la primera atribución que le es consustancial a esta característica, será de aprobarse la presente reforma, la de darse a sí mismo su propia ley orgánica municipal, que es actualmente atribución de los congresos locales.

Lo que se busca es que estas leyes orgánicas reconozcan su diversidad y especificidad, y promoverán, dentro de su esfera de competencia tanto el desarrollo económico y social, la participación ciudadana, estas leyes, desde luego, no contravendrán la presente Constitución, ni las

particulares de los estados como tampoco las leyes que de ellas emanen.

Por otro lado, queremos que también se considere a los municipios como parte integrante de la federación, por ello planteamos, en el artículo 43, que se les considere dentro del capítulo geográfico de la Constitución como así están considerados los 31 estados de la república y la Ciudad de México.

Otro asunto medular en la presente iniciativa es la propuesta de reforma al artículo 71 que considera que no solamente las legislaturas de los estados en el marco del federalismo gocen del derecho de iniciar leyes o decretos, creemos conveniente incluir a las legislaturas de las entidades federativas, lo que incluiría por definición a todas las entidades federativas y ayuntamientos.

Que el Congreso observe en todo momento, tanto en el ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 73 y de manera particular, en cuanto a las leyes que establezcan áreas de concurrencia y coordinación entre los tres órdenes de gobierno, que se sujeten a los principios de un federalismo cooperativo que sea subsidiario y a la vez solidario.

Como parte fundamental de la presente iniciativa proponemos que, en el artículo 115, a los municipios se les considere ya no como unidades administrativas carentes de un peso político específico en las que se divide un estado, sino que, para efectos de su organización política, administrativa y su división territorial, tengan las mismas consideraciones que las entidades federativas.

En cuanto al sistema electoral municipal, queremos plantear que el ayuntamiento se siga eligiendo directamente, pero que al ser integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que tienen funciones y responsabilidades distintas dentro del gobierno municipal sean elegidos de manera individual y por planilla separada en distritos municipales, con ello se persigue el objetivo de fortalecer al cabildo como órgano de representación ciudadana y se subrayé su carácter colegiado y legislativo, lo que ayudaría a distinguir su función, de la que ejerce el presidente municipal que es evidentemente una función ejecutiva.

Que a las legislaturas de los estados se les reconozca la facultad de resolver a solicitud de los cabildos el cambio de nombre de los municipios y residencia, respetando los usos y costumbres de sus habitantes, así como de erigir, suprimir o fusionar municipios, de conformidad a las disposiciones previstas en las Constituciones locales y, que, en cualquier caso, deberá consultarse a los ayuntamientos de los municipios afectados.

En materia de asociacionismo proponemos que se precisen los procedimientos y condiciones que contendrán los convenios que celebren los municipios, ya sea con el Estado, la federación, otros municipios o con particulares, que los municipios cuenten con los instrumentos idóneos para impulsar la planeación regional, la inversión pública y el desarrollo social, así como también la libre asociación voluntaria de agrupaciones de municipios en asociaciones territoriales.

Por lo anterior se proponen las siguientes modificaciones a diversas disposiciones jurídicas de nuestra Constitución Política, en materia de fortalecimiento político del municipio.

Iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 40, 41, 43, UNA FRACCIÓN V AL ARTÍCULO 71, LAS FRACCIONES XXXII Y XXXIII DEL ARTÍCULO 73, EL PRIMER PÁRRAFO Y LA FRACCIÓN I, II Y III DEL ARTÍCULO 115, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ÚNICO. Se adicionan los artículos 40, 41, 43, una fracción V al artículo 71, las fracciones XXXII y XXXIII del artículo 73, el primer párrafo y la fracción I, II y III del artículo 115, 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, federal, compuesta de estados **y municipios** libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero 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**, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

...

...

Artículo 43. Las partes integrantes de la federación son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, 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, Zacatecas; así como la Ciudad de México, **y los municipios que los integran.**

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. a IV

V. A los ayuntamientos.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXXI. ...

XXXII. Para establecer en las leyes que determinen la concurrencia y coordinación entre los tres órdenes de gobierno, los principios de cooperación, subsidiariedad y solidaridad.

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

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, **mismo que se regirá por su propia ley orgánica, la cual reconocerá su diversidad, así como promoverá dentro de su esfera de competencia el desarrollo económico y social y la participación ciudadana** conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad, **quienes serán elegidos de manera individual y por planilla separada.** La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

...

...

...

...

Las legislaturas de los estados, a solicitud de los cabildos, podrán decretar el cambio de nombre de los municipios y residencia, respetando los usos y costumbres de sus habitantes.

La facultad de erigir, suprimir o fusionar municipios compete a las legislaturas de los estados, de conformidad a las disposiciones previstas en las constituciones locales, en cualquier caso, deberá consultarse a los municipios afectados.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar **y expedir sus leyes orgánicas**, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, **sin contravenir la presente Constitución, la particular del estado y las leyes que de ellas emanen.**

El objetivo de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) a c) ...

d) El procedimiento y condiciones que contendrán los convenios que celebren los municipios con el estado, la federación, otros municipios o con particulares, en materia de mejora y eficiencia de los servicios públicos de su competencia, que les permitan acceder a mayores recursos para el desarrollo local; y

e) ...

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) a i) ...

...

...

...

Los municipios podrán celebrar convenios o actos jurídicos de colaboración y de coordinación con el gobierno del estado y la federación, y de asociación con otros municipios del estado o de otras entidades federativas, así como con particulares toda vez que tengan por objeto la eficaz prestación de los servicios públicos y deberán ser previamente aprobados por los ayuntamientos.

IV a la X. ...

Transitorios

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

SUSCRIBE

DIP. SAMUEL HERRERA CHÁVEZ

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de marzo de 2020.