



EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
EN EL DEVENIR CONSTITUCIONAL DE MÉXICO
100 ANIVERSARIO 1917
CONSTITUCIÓN

ÍNDICE DEL PROCESO LEGISLATIVO CORRESPONDIENTE A LA REFORMA PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999

REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999	2
I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.....	2
II. DICTAMEN / ORIGEN	62
III. DISCUSIÓN / ORIGEN	88
IV. MINUTA.....	151
V. DICTAMEN / REVISORA.....	152
VI. DISCUSIÓN / REVISORA	180



REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CAMARADE ORIGEN: DIPUTADOS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

México D.F., a 23 de octubre de 1997.

INICIATIVA DE DIPUTADOS DEL (GRUPO PARLAMENTARIO P.T.)

(Nota: Este proceso cuenta con 9 iniciativas de diferentes fechas de diversos Grupos Parlamentarios)

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El presidente:

Tiene la palabra la diputada María Mercedes Maciel Ortiz, del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, para presentar una iniciativa de reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La diputada María Mercedes Maciel Ortiz:

Con su venia, diputado Presidente; compañeras y compañeros legisladores:

«Los suscritos, diputados a la LVII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55 fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa de reformas al párrafo segundo del inciso c de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

EXPOSICION DE MOTIVOS

Desde la lucha revolucionaria de 1910, ha sido aspiración de la sociedad mexicana contar con un municipio libre y económicamente autosuficiente, para que este nivel de gobierno se encuentre en aptitud de proveer a su población de los servicios públicos fundamentales.

En el mensaje que pronunció don Venustiano Carranza, el 1o. de diciembre de 1916, al abrir el Congreso Constituyente de 1916 -1917 sus trabajos, mencionó: "el municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores...".

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
DE 5 DE FEBRERO DE 1917
(COMPILACIÓN CRONOLÓGICA DE SUS MODIFICACIONES Y PROCESOS LEGISLATIVOS)



En la actualidad los municipios de nuestro país reciben por parte del Gobierno Federal dos tipos de recursos para complementar sus finanzas y estar en aptitud de proveer a sus habitantes de los servicios públicos que la Constitución establece: "los recursos que se les entregan en virtud de lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal y los que se les asigna de acuerdo a lo que se establece en el ramo 26 del decreto de Presupuesto de Egresos de Federación para el ejercicio fiscal de 1997".

En opinión del grupo parlamentario del Partido del Trabajo el sistema de participaciones a los estados y municipios se rigió por criterios inmediatistas, ya que las reformas buscaron equilibrar el reparto, elevándolo sustancialmente a favor de ciertas entidades rezagadas en desmedro de las privilegiadas. Esta medida es un mero paliativo a las demandas más apremiantes de los estados más pobres. pero difícilmente, en nuestra opinión, puede servir de modelo para crear una relación equitativa que enriquezca el pacto federal.

Nosotros proponemos que el establecimiento de un sistema tributario federal moderno y equitativo no puede basarse enteramente en un reparto entre el centro y los estados, donde el primero dispone de privilegios y atributos excesivos, en tanto que los estados y municipios carecen de poderes efectivos en materia de tributación y en esa medida dependientes de la buena voluntad de la Federación. Para revertir esa situación se requerirían al menos las siguientes dos medidas:

- a) Hacer que el sistema de participaciones se combine con el reconocimiento de mayores derechos de tributación autónoma a los estados y municipios, incluyendo un nuevo status jurídico frente a las empresas federales que operan en su territorio.
- b) Programar a largo plazo el sistema de participaciones para que los estados y municipios más rezagados se vean favorecidos con un reparto creciente, pero que se encuentre vinculado a metas de desarrollo y bienestar social duradero

Sin embargo, no es con las participaciones federales con las que se logrará que los municipios sean financieramente autosuficientes, reproducir esta forma de pensar implica no desterrar las concepciones centralistas del ejercicio del poder político y pretender supeditar la función de gobierno del municipio a lo que le dictan aquellos que lo proveen de recursos. No podemos aceptar que se siga reproduciendo el círculo perverso Federación fuerte y estados y municipios débiles.

La Constitución, en su artículo 31 fracción IV establece la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la Federación, Distrito Federal, Estado o municipio donde se resida.

Esta obligación tributaria para las personas físicas y morales se cumple con las cargas impositivas que los sujetos activos de la relación tributaria les impone. En caso de que los particulares Incumplan el pago de sus contribuciones municipales, el municipio en el ejercicio de la facultad económico - coactiva puede hacer exigibles sus créditos.

El grupo parlamentario del Partido del Trabajo no soslaya la necesidad de fortalecer financieramente con ingresos propios a los municipios. Es pertinente reconocer que la reforma constitucional al artículo 115, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, estableció en la fracción IV de dicho artículo la facultad de los municipios para administrar libremente su hacienda, con los ingresos que las legislaturas de los estados establezcan en su favor.



Sin embargo y pese al catálogo de ingresos previstos en las leyes impositivas de carácter local, los ingresos municipales siguen siendo notoriamente insuficientes.

Por tanto se requiere realizar una amplia reforma legislativa con el propósito de incrementar las fuentes de ingresos municipales, que permitan que los municipios dependan más de sus propios recursos y que las participaciones federales sean sólo complementarias.

En virtud de carecer los municipios de facultad para determinar sus fuentes de ingresos, de penden para ello de las correspondientes legislaturas estatales, las cuales son las legitimadas para establecerlo.

El grupo parlamentario del Partido del Trabajo considera que es necesario que tanto la Federación como los estados paguen a todos los municipios el correspondiente impuesto predial. En el caso del Gobierno Federal deben pagar este impuesto las dependencias de la administración pública centralizada como las entidades de la administración pública paraestatal, de igual forma en el caso de las entidades federativas se debe pagar este impuesto por todos los bienes inmuebles de los cuales sean propietarios, independientemente de la naturaleza de bienes de dominio público o de dominio Privado tanto de la Federación como de los estados.

Compañeras y compañeros diputados: por lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción 1156 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos someter a la consideración de la Cámara de Diputados, a efecto de que se turne de inmediato para dictamen a la comisión correspondiente, la siguiente

INICIATIVÁ DE DECRETO QUE REFORMA EL PARRAFO SEGUNDO DEL INCISO C, DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo Único . Se reforma el párrafo segundo del inciso c de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115

I a IV

a) a c)

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 locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. El Gobierno Federal estará obligado al pago del correspondiente impuesto predial por todos sus bienes inmuebles, tanto de dominio público como de dominio privado sean de las dependencias de la administración pública centralizada o de las entidades de la administración pública paraestatal; de igual forma, el gobierno de los estados estará obligado al pago del correspondiente impuesto predial por todos sus bienes inmuebles, tanto de dominio público como de dominio privado sean de las dependencias de la administración pública centralizada o de las entidades de la administración pública paraestatal.



ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a la presente.

Tercero. Una vez que entren en vigor las presentes reformas, las legislaturas de los estados procederán en sus respectivas leyes a gravar con el impuesto predial los bienes incluidos en el artículo que se reforma por medio del presente decreto.

Dada en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 23 días del mes de octubre de 1997.

Atentamente.

Diputados: Alejandro González Yáñez, coordinador del grupo parlamentario del Partido del Trabajo; Ricardo Cantú Garza, vicecoordinador; Marida Mercedes Maciel Ortíz, Juan Cruz Martínez, José Luis López López, Luis Patiño Pozas y Gerardo Acosta Zavala.»

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS

EXPOSICION DE MOTIVOS

México D.F., a 13 de noviembre de 1997

INICIATIVA DE DIPUTADOS DEL (GRUPO PARLAMENTARIO DEL P.A.N.)

Iniciativa de Decreto que adiciona los artículos 80, 35, 36, 39, 71, 73, 74, 115, 135 todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ciudadanos secretarios de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura del honorable Congreso de la Unión.

Presentes.

Los suscritos, diputados a la LVII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55 fracción 11 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa de decreto que adiciona los artículos 80, 35, 36, 39, 71, 74, 115 y 135, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La iniciativa de adiciones a diversos artículos de la Constitución Política de nuestro país es producto del proyecto autogestionario del Partido del Trabajo, en la construcción de una nueva sociedad, en la que todos los individuos participen activamente en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

DE 5 DE FEBRERO DE 1917

(COMPILACIÓN CRONOLÓGICA DE SUS MODIFICACIONES Y PROCESOS LEGISLATIVOS)



Desde la más remota antigüedad, en la polis ateniense se practicó la democracia, que en sus raíces significa demos, pueblo; kratos, poder. En la antigua ágora ateniense se ejerció la democracia directa, en la que todos los ciudadanos acudían para participar en los asuntos públicos. Los ciudadanos atenienses ejercían sus derechos políticos a través de dos instituciones políticas fundamentales, el denominado derecho de isegoria y que consistía en la facultad de dirigirse a la polis y hacer propuestas para su mejor existencia; la otra institución era el graphé paranomon, consistente en un método de autocontrol jurídico empleado para proteger a la polis contra los abusos del derecho de isegoria, anulando, inclusive, decisiones tomadas por la mayoría de los ciudadanos en la polis.

Si bien es cierto que esta forma de democracia directa resultaba beneficiosa en cuanto a la participación en la toma de decisiones, de suyo era injusta en virtud del régimen esclavista en el cual se sustentaba la exclusión de las mujeres en los asuntos públicos.

Una de las características fundamentales del estado moderno es el de imputarle el ser soberano, esta discusión planteada por los teóricos del estado, respecto de quién es el titular de la misma, fue resuelta por Jean Bodino, al otorgársela al monarca.

Conforme se desarrolla la humanidad surgen nuevas concepciones acerca de quién debe ser el nuevo titular de la soberanía. Juan Jacobo Rousseau en su obra El Contrato Social, otorga la titularidad de la soberanía al pueblo, estableciendo como características de la misma la de ser indivisible, inalienable e imprescriptible. La tesis de Rousseau se sustenta en El Contrato Social, que es un pacto político que excluye la subordinación a una persona u órgano; la idea del contrato es la idea de un principio de legitimación del ejercicio del poder político en la que el consenso es el instrumento fundamental para la toma de decisiones.

Previo al inicio de la Revolución Francesa, bajo el influjo de las ideas de Emmanuel Sieyés, se traslada la titularidad de la soberanía, del pueblo según Rousseau, a la nación, atentos a la influencia de Sieyés. En esta nueva concepción los diputados no representan a su distrito, sino a la nación entera, con lo cual se elimina el tipo de representación de carácter estamental.

Con el surgimiento de la democracia representativa, independientemente de quién sea el titular de la soberanía, se impide que el pueblo participe de manera directa en la toma de decisiones políticas fundamentales.

En esta nueva democracia representativa el diputado deja de ser representante de los ciudadanos que lo eligen, para convertirse en representante de la nación entera; las facultades de la relación entre el diputado y sus electores se ve modificada; esta nueva concepción de representación excluye el mandato, puesto que una vez recibida la investidura el diputado permanece independiente de sus electores, ya que las opiniones de éstos no le vinculan en nada y no está obligado a hacerse eco de sus demandas.

También la Constitución Política de la monarquía española expedida en Cádiz el 19 de marzo de 1812, estableció en su artículo 30. que: "la soberanía reside esencialmente en la nación...".

El decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, sancionado en Apantzingán el 22 de octubre de 1814, estableció en su artículo 50. que: "...la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional, compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución".



En nuestro país, en el artículo 30. del Acta Constitutiva de la nación mexicana, se establece que: "la soberanía reside radical y esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece a ésta el derecho de adoptar y establecer, por medio de sus representantes, la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezcan más conveniente...".

También la Constitución de 1857, en su artículo 39 establece que "la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar y modificar la forma de gobierno".

El artículo 39 de la Constitución Política que actualmente nos rige, establece un contenido similar al del mismo artículo de la Constitución de 1857.

Sin embargo, y pese a que nuestra Constitución otorga la titularidad de la soberanía al pueblo y de reconocerle la facultad para alterar o modificar su forma de gobierno, se impide, en virtud del sistema representativo, que el pueblo participe directamente en la decisión y ejecución de las decisiones políticas, ya que atentos a lo que dispone el primer párrafo del artículo 41 constitucional: "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en el caso de la competencia de éstos y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores".

De la transcripción anterior, podemos establecer que si bien es cierto, el pueblo es titular de la soberanía en términos del contenido del artículo 39, se le niega la participación directa en la toma de decisiones políticas, en virtud de que el primer párrafo del artículo 41 establece: "que el ejercicio de la soberanía será por medio de los poderes constituidos de carácter federal o de los estados, según el caso".

Compañeras diputadas, compañeros diputados, el grupo parlamentario del Partido del Trabajo, está convencido de la necesidad de realizar las adiciones constitucionales que se plantean y que en conjunto tienden a impulsar una amplia participación de la sociedad mexicana en los asuntos que a todos interesan.

Se deben superar los acartonados marcos de participación política que la democracia representativa impone, para ampliar las formas de democracia semidirecta, que complementen a la democracia representativa en la toma y ejecución de decisiones políticas.

La explicación de las propuestas planteadas se formulan en atención a las siguientes razones:

Se propone la adición de un segundo párrafo al artículo 80., para incluir la afirmativa ficta en favor de los particulares, cuando éstos ejerzan su derecho de petición y la autoridad en un término de cuatro meses no contesta. Ya que si los órganos del poder público cuentan con el personal e infraestructura para atender y responder dichas peticiones, el que no lo hagan debe consistir en un beneficio al particular, entendiéndose la no respuesta de la autoridad en favor del peticionario.

En el artículo 35, en lo que se refiere a las prerrogativas del ciudadano, se propone correr el orden de las actuales fracciones V y VI para pasar a ser VI y VII, siendo el contenido de la fracción IV, que se propone el que los ciudadanos puedan participar, mediante las formas de democracia semidirecta que aquí se plantean, en la conformación de la voluntad nacional. En el contenido de la fracción V, que aquí se plantea se otorga el derecho a los ciudadanos para que ejerciendo el



derecho de iniciativa popular puedan presentar iniciativas de ley ante las cámaras del Congreso de la Unión.

En el artículo 36, se plantea la adición de una fracción VI, en la que se establezca la obligación de los ciudadanos de la República de participar en los referendums y plebiscitos a que sean convocados.

En lo que se refiere al artículo 39, se plantea adicionar un segundo párrafo, en el cual se establezca a favor del pueblo, titular originario de la soberanía, la facultad para revocar el mandato a los servidores públicos que accedan a sus cargos mediante un proceso de elección popular.

En el artículo 71, se plantea establecer en favor de los ciudadanos la iniciativa popular para que estén en aptitud de ejercer la facultad de iniciativa de leyes ante el Congreso de la Unión, cumpliendo los requisitos que se establezcan en una ley que para el efecto expida el Congreso.

En el artículo 73, se plantea que se adicione, para otorgar al Congreso de la Unión, la facultad expresa para regular lo referente a las formas de democracia semidirecta que son el contenido fundamental de la presente iniciativa de adiciones constitucionales.

En el artículo 74, se plantea otorgar como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de convocar a referendums o plebiscitos, según corresponda, en atención a que esta Cámara se encuentra integrada por representantes de la nación.

En el artículo 115, se propone incluir en su fracción 11 el derecho de los habitantes de los municipios a tener voz ciudadana en los ayuntamientos, esto en virtud de que este nivel de gobierno es el más cercano a los habitantes y por excelencia constituye una escuela de práctica democrática.

En el artículo 135, se propone la adición de un segundo párrafo, en el que se indique que las adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán objeto de referendums en tanto no se afecten decisiones políticas fundamentales o de plebiscito si la materia de la adición o reforma inciden en decisiones políticas fundamentales.

De igual forma se propone la inclusión de un artículo transitorio en el cual se establezca, por una parte, la obligación del Congreso de la Unión de expedir en un plazo de seis meses a partir de la aprobación de la presente adición constitucional, la ley reglamentaria de las formas de democracia semidirecta y por último el que el Constituyente Permanente de las entidades federativas, en un plazo de un año a partir de la publicación de las presentes adiciones constitucionales, la de adecuar las constituciones de los estados a las adiciones que se realizan a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Compañeras y compañeros diputados, por lo anteriormente expuesto y con fundamento por los artículos 71 fracción 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55 fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados, la presente

INICIATIVA DE DECRETO



Que adiciona los artículos 80, 35, 36, 39, 71, 73,74,115 y 135, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo primero. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 80.; se adiciona una fracción IV y V al artículo 35, corriéndose en su orden las actuales fracciones IV y V para pasar a ser VI y VII, respectivamente; se adiciona una fracción VI al artículo 36; se adiciona una fracción IV al artículo 71; se adiciona una fracción XXVIII, actualmente derogada al artículo 73; se adiciona una fracción VII, actualmente derogada al artículo 74; se adiciona un párrafo tercero a la fracción 11 del artículo 115; se adiciona un párrafo 11 al artículo 135, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 80. . .

En caso de que hayan transcurrido cuatro meses a partir de la fecha de presentación de la petición, sin que se haya obtenido respuesta por parte de la autoridad, la misma debe entenderse en sentido positivo a favor del peticionario.

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I a III.....

IV. Participar en los referendums y plebiscitos en los términos que señale la ley.

V. Presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, según se establezca en la ley correspondiente .

VI a VII....

Artículo 36. Son obligaciones de los ciudadanos de la República:

I a V.....

VI. Participar en los referendums y plebiscitos.

Artículo 39. .

El pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de, en términos de lo que disponga la ley correspondiente, revocar el mandato a los titulares de los órganos del poder público cuyo acceso al cargo derive de un proceso electoral.

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

I a III

IV. A los ciudadanos, en los términos establecidos en la ley correspondiente, requiriéndose por lo menos la firma de 50 mil ciudadanos.

Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:



I a XXVII.....

XXVIII. Expedir la ley que regule lo referente a iniciativa popular, plebiscito, referendum y revocación de mandato, estableciendo las modalidades para el ejercicio de cada una de estas figuras.

XXIX a XXX.....

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I a VI.....

VII. Convocar a referendum o plebiscito, salvo en los casos de designación de Presidente de la República con carácter de interino, provisional o sustituto, lo referente al régimen interior del Congreso de la Unión o de alguna de sus cámaras, en ejercicio de facultades exclusivas, juicio político, declaración de procedencia y leyes tributarias.

VIII....

Artículo 115....

I y II. . .

Los habitantes del municipio tendrán derecho a voz ciudadana en los ayuntamientos.

III a VIII....

Artículo 135. . .

Las adiciones o reformas a la Constitución, serán objeto de referendum, en los términos que disponga la ley reglamentaria, según sus resultados, las adiciones o reformas quedarán aprobadas o no. Las adiciones o reformas a la Constitución, que incidan en decisiones políticas fundamentales, serán objeto de plebiscito en términos de lo establecido en la ley reglamentaria, según sus resultados las adiciones o reformas quedarán aprobadas o no.

ARTICULOS TRANSITORIOS

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

Segundo. El Congreso de la Unión, en un plazo de seis meses a partir de la publicación del presente decreto, expedirá la ley reglamentaria en la que se regularán las modalidades del ejercicio de iniciativa popular, revocación de mandato, referendum y plebiscito.

Tercero. El Constituyente Permanente de las entidades federativas, en un plazo de un año a partir de la publicación del presente decreto realizará las adecuaciones a la Constitución local para ponerla en concordancia con las adiciones contenidas en el presente decreto.

Atentamente

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de noviembre de 1997



Diputados: Alejandro González Yáñez, coordinador del grupo parlamentario del Partido del Trabajo; Ricardo Cantú Garza, vicecoordinador; María Mercedes Maciel Ortiz, Luis Patiño Pozas, Gerardo Acosta Zavala, José Luis López López y Juan José Cruz Martínez.»

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

México D.F., a 11 de diciembre de 1997

INICIATIVA DE DIPUTADOS DEL (GRUPO PARLAMENTARIO P.T.)

11

DE DECRETO QUE ADICIONA UN PARRAFO SEPTIMO AL ARTICULO 21 Y UN INCISO J DE LA FRACCION III, DEL ARTICULO 115, EN MATERIA DE PROTECCION CIVIL, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO

Ciudadanos Secretarios de la H. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.
PRESENTE

Los suscritos diputados a la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del pleno de la H. Cámara de Diputados, la presente iniciativa de Decreto que adiciona un párrafo séptimo al artículo 21 y un inciso i, corriéndose en su orden el actual inciso i para pasar a ser inciso j de la fracción III del artículo 115, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente:

EXPOSICION DE MOTIVOS

El Estado tiene la obligación de proteger la vida, la libertad, los bienes y derechos de todos los ciudadanos.

Proteger a la sociedad es una de las funciones más importantes e inherentes a la naturaleza del Estado y que corresponde a su esencia.

La protección de los ciudadanos frente a los peligros y riesgos de trastornos o desórdenes provenientes de elementos, agentes o fenómenos perturbadores naturales o humanos es parte de esa tarea del Estado de salvaguardar las vidas humanas, los bienes materiales, el entorno natural del hombre y el transcurrir cotidiano de la comunidad.

El individuo, su familia y la comunidad entera debe tener como garante tras de sí el respaldo permanente de dispositivos materiales, técnicos y socio-organizativos, que sólo el Estado le puede dar, ante situaciones de riesgos o desastre provenientes de agentes perturbadores naturales o humanos.

Estos dispositivos materiales, técnicos y socio-organizativos son los recursos y las instituciones de lo que conocemos como sistema nacional de protección civil.



La protección civil, los recursos materiales, técnicos y humanos que lo integran constituye un servicio público a cargo del Estado.

Es, sin duda, a partir del sacudimiento en la conciencia social de los mexicanos que significó los sismos de 1985 ocurridos en la Ciudad de México, que nace el moderno concepto de protección civil, como un servicio público y una responsabilidad del Estado, con la concurrencia de los particulares.

Las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil se dan por acuerdo administrativo presidencial de fecha 29 de abril de 1986 y hoy, en algunas entidades del país, empieza a surgir leyes y reglamentos que dan vida jurídica y regulan el sistema de protección civil como un servicio público a cargo del Estado y las responsabilidades de la población.

El servicio público de la protección civil tiene valiosos antecedentes en nuestro país.

Desde la época prehispánica se tiene conocimiento de la alta organización y sentido de la planeación de los antiguos mexicanos, con las grandes obras hidráulicas en el Valle de México, para prevenir inundaciones; las jornadas de auxilio médico de muchos de los clérigos españoles durante la época de la colonia en los siglos XVI, XVII y XVIII contra las epidemias y pestes que cobraron miles de víctimas entre los naturales de nuestro país; o mucho más recientemente, con acontecimientos célebres como las aparición de los primeros cuerpos de bomberos y los primeros grupos de voluntarios de la benemérita Cruz Roja.

Sin dejar de reconocer lo significativo de lo realizado desde 1985 hasta la fecha para construir en sus bases jurídicas y materiales el Sistema Nacional de Protección Civil, debe admitirse que las instituciones y los grupos mexicanos que cotidianamente entregan su mejor esfuerzo en brindar a la sociedad los distintos servicios de la protección civil se encuentran sin el reconocimiento jurídico de nuestras leyes en la medida que se requiere.

Nuestras leyes no reconocen ni regulan suficientemente la labor, y la responsabilidad que de ello se deriva, que realizan en nuestro país miles de bomberos de las instituciones públicas, especialmente del nivel municipal o dentro de las empresas privadas; el gran número de paramédicos socorristas de la Cruz Roja mexicana y todos los grupos voluntarios de rescate y auxilio.

El Servicio Público de la protección civil no se encuentra consignado como tal en la Constitución General de la República, ni en las particulares de los Estados.

No existe, por lo tanto, una ley federal reglamentaria en la materia que defina con claridad el ámbito de responsabilidad de las dependencias del Poder Ejecutivo federal en materia de siniestros o desastres ya sea naturales o provocados por el hombre.

Se tiene la experiencia que ante conflagraciones de alcance regional en el país, como un huracán, el incendio de bosques o pastizales, terremotos, inundaciones, etc., las dependencias de los distintos niveles de gobierno actúan en un marco de responsabilidad de la que no existe la certeza de ley que lo deban hacer como obligación de Estado; y eso propicia que frecuentemente se presenten caso de negligencia institucional ante desastres o en el mejor de los casos se actúe más entre el altruismo protagónico y la voluntariedad individual, que la obligación de autoridad.



Se precisa un verdadero sistema normativo en la materia donde el servicio público de la protección civil quede claramente estatuido como tal por mandato constitucional.

Asimismo, que la correspondiente ley reglamentaria, las legislaciones estatales y los reglamentos municipales, establezcan cuál es la responsabilidad del Estado en sus tres niveles de gobierno en la prestación del servicio; y como debe darse la intervención reguladora del mismo Estado en alentar la participación de la población en dichas tareas.

Por ello, la propuesta es elevar a rango constitucional la protección civil y consiguientemente, que sea promulgada la Ley Federal de Protección Civil, propiciando la conducente a nivel de las constitucionales particulares de las entidades federativas y sus respectivas leyes estatales reglamentarias y en los municipios del país para que emitan sus propios reglamentos municipales.

Por naturaleza y la dimensión en daños y pérdidas tanto en vidas humanas como materiales que pueden cobrar los riesgos y desastres provenientes tanto de fenómenos naturales, como los provocados por el hombre, se concibe la protección civil como una garantía constitucional del ciudadano y por consecuencia, como un servicio público a cargo del Estado.

Un servicio con responsabilidad primaria para su prestación a cargo del municipio, pero con la concurrencia de los niveles estatales y federal de gobierno, tanto para normar la actividad, como para conjuntar recursos que se canalicen a la prevención y atención de desastres de proporciones regional o nacional .

Con las reformas constitucionales que se promueven a través de la presente iniciativa, y que de llevarse a cabo repercutirán en ordenamientos de carácter federal, estatal y municipal, no sólo se reconocerá y tendrá seguridad jurídica la labor de protector civil, sino que terminará una suerte de desentendimiento del Estado hacia este servicio público que exige la sociedad.

Pues en efecto, hoy las dependencias prestadores del servicio de protección civil, como los bomberos municipales, trabajan con enormes carencias debido a que en sus municipios no son incluidos en los correspondientes presupuestos anuales, por la falta de contundencia en la ley de su responsabilidad como gobierno en la prestación de este servicio.

Ni que decir de los servicios, como el de auxilio paramédico y rescate, que dependen de las colectas y donativos que obtengan grupos de ciudadanos voluntarios como la Cruz Roja Mexicana.

La moderna protección civil se concibe como un servicio público al que tiene derecho el ciudadano y que es responsabilidad del Estado, en sus tres niveles de gobierno brindarlo; desde luego, con la participación de la sociedad, particularmente con la colaboración, alentada y regulada por el Estado, de los grupos voluntarios.

Pero lo más importante, con un adecuado sistema normativo en materia de protección civil, que empieza con la reforma a la Constitución de la República y la promulgación de esta ley federal en materia, pasa por las legislaciones estatales y termina con el reglamento municipal. Los particulares, las empresas, cada ciudadano común en la calle o dentro de su hogar, podrán incorporarse a la cultura de la protección civil, adoptando medidas preventivas para evitar accidentes y organizándose para saber actuar junto con los cuerpos institucionales de protección civil ante un desastre.



Compañeras y compañeros diputados, por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del pleno de la H. Cámara de Diputados, la presente iniciativa de

DECRETO QUE ADICIONA UN PARRAFO SEPTIMO AL ARTICULO 21 Y UN INCISO I, CORRIÉNDOSE EN SU ORDEN EL ACTUAL INCISO I PARA PASAR A SER INCISO J DE LA FRACCION III DEL ARTICULO 115, AMBOS DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTICULO PRIMERO.- Se adiciona un séptimo párrafo al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 21.- ...

...

...

...

...

...

Para la protección de la población ante riesgos y desastres provocados por fenómenos o agentes, tanto de tipo natural como social, la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán en sus respectivas competencias, en los términos de la presente Constitución y la ley general que al efecto se expida para establecer un Sistema Nacional de Protección Civil.

ARTICULO SEGUNDO.- Se adiciona la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un nuevo inciso i, corriéndose en su orden el actual inciso i para pasar a ser inciso j, para quedar como sigue:

Artículo 115.-...

I. ...

II. ...

III.- Los municipios, con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) a h) ...

i) Protección Civil, y

j) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.



...

IV a X.- ...

TRANSITORIOS

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los once días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y siete.

CAMARA DE ORIGEN:DIPUTADOS

EXPOSICION DE MOTIVOS

México D.F., a 31 de marzo de 1998

INICIATIVA DE DIPUTADOS DEL (GRUPO PARLAMENTARIO DEL P.A.N)

DE REFORMAS A LOS ARTICULOS 31, 115 Y 116 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCION NACIONAL (FORTALECIMIENTO MUNICIPAL)

C. Presidente de la mesa directiva de la Honorable Cámara de Diputados de la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión:

Los suscritos, diputados miembros del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en los artículos 31, 71, 72, 115, 116 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 54, 56, 64 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 87, 88 y demás relativos del reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, venimos a presentar la siguiente iniciativa de decreto que reforma y adiciona los artículos 31, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con base en las consideraciones fáctico jurídicas que a continuación se exponen:

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. México tiene en el municipio la célula social y política que conforma el todo nacional. El municipio se ha dicho, integra al estado federado y este al estado nacional. Ya el constituyente de 1917 consideró como la base de la división territorial, política y administrativa de los estados al municipio libre; pero que lejos estamos aún de que este adjetivo, en los hechos, sea en la realidad una garantía de vida política y social verdaderamente autónoma, no tan solo como concepción del legislador sino como imperiosa necesidad y aspiración del pueblo mexicano.

La comunidad municipal es comunidad de vida y ampliación subsidiaria del ámbito familiar; es el municipio la casa grande en donde los ciudadanos interactúan con tal intensidad, que hace del contacto permanente de gobernantes y gobernados una vía de mejor solución para los problemas locales; por ello reiteramos que el desarrollo de lo político y social, así como la prestación de los servicios elementales, debe ser solucionado por quienes en carne propia viven esa realidad, de la mano del orden de gobierno de primer contacto: el municipal.



2. Lo anterior ha sido premisa e intención del constituyente, que empero, a estas alturas ha sido ineficaz dadas las lagunas, omisiones y hasta contradicciones del texto constitucional, así como en razón de las cuestionables leyes emanadas de la carta magna, respecto del ámbito municipal. Se dice que el municipio es libre y sin embargo se le confunde con los gobiernos estatales y federal, a título de concurso o concurrencia.

Al municipio, a través de sus ayuntamientos se le confirieron facultades reglamentarias, mas no existe limitación alguna para que las legislaturas estatales y federales, encuentren una frontera entre sus atribuciones y las del municipio de tal manera, que sea efectiva la capacidad cuasilegislativa de los ayuntamientos que de modo incipiente, ya les ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se les reconoce personalidad jurídica pero hoy por hoy, los gobiernos estatales y las legislaturas locales afectan el ámbito municipal, tomando decisiones en su nombre, sobre todo de carácter administrativo de tal manera que dejan a los ayuntamientos como entidad de despacho o ejecución en asuntos trascendentes.

Se les confiere patrimonio propio más este está sujeto a decisiones de las legislaturas estatales como si no existiera la madurez, ni la legitimidad política para que los ayuntamientos tomen decisiones sobre el uso y destino de sus bienes, dando en los casos que lo ameriten la participación ciudadana pertinente.

Se les confiere libertad para el manejo de su hacienda, al mismo tiempo que las legislaturas la limitan a ultranza y sobre manera, fundados en el reenvío que a los congresos locales hizo el propio constituyente, al referir sin la menor previsión, el que esta libertad se ejercerá conforme a la ley. Así mismo, en materia hacendaria, a lo más que han llegado los municipios respecto de sus ingresos ordinarios, es al derecho de iniciativa de sus respectivas leyes tributarias y particularmente las de ingresos, cuando a estas alturas, merecido y necesario es que los ayuntamientos puedan decidir cuando menos el catálogo de tasas y tarifas que año con año se apliquen a las hipótesis generadoras de contribuciones que como tales, las legislaturas aprueben en las respectivas leyes de hacienda; es decir, aspiramos a introducir en el municipio parte de la potestad tributaria, en lo que se refiere a moderar sus niveles de ingreso limitados desde luego, como toda norma tributaria, por los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad.

El Constituyente Permanente, les asignó a los municipios un catálogo de servicios a prestar y funciones a ejercer, pero tristemente no se garantizan estas funciones como expresión mínima y exclusiva de éste ámbito de competencia con la suficiente claridad, ya que el propio constituyente, en la fracción III del artículo 115, puso de nueva cuenta a la consideración de las legislaturas locales y sin limitación alguna, el que estas puedan determinar si aquellas funciones primigeniamente municipales pasan a los estados, de tal manera que hoy, en la mayoría de los municipios de país, los congresos estatales les han negado a los municipios la atribución de prestar servicios y ejercer funciones plenas y fundamentales tales como las de agua potable, obras públicas, desarrollo urbano, catastro, seguridad pública, transporte público, etc.

En materia de seguridad pública, particularmente, ha sido mal concebida la facultad de mando de los gobernadores respecto de la fuerza pública, de tal suerte que en muchos municipios específicamente, capitales, los gobernadores tienen a su cargo la organización y operación de las policías preventivas, con un alto grado de ineficiencia por cierto.



La gran paradoja que revela esta realidad, es la perversa dualidad de funciones que en todo y en el mejor de los casos, se manifiesta en muchos estados, en donde dependencias estatales y hasta federales, despliegan y ejercen funciones, autentica, natural y lógicamente municipales.

3. Esta realidad, a grandes rasgos expresada pero de todos conocida, por que la vivimos en carne propia como ciudadanos y sobre todo, quienes hemos tenido el honor de servir en un gobierno municipal, son motivos suficiente para replantear el texto de los artículos cuya reforma constitucional se propone con el propósito de garantizar una autentica autonomía municipal, y para ello, pasamos a describir sucintamente las razones y alcances de cada una de ellas:

a) La presente iniciativa introduce el término de autonomía (actualmente dicho término no existe en el texto vigente del artículo 115) como parte de los atributos del municipio y se concibe, como la potestad que dentro de la noción de estado en su amplio sentido, pueden gozar los municipios para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. Este concepto es el sentido del término autonomía, que se propone adicionar al párrafo primero del artículo 115 desarrollándolo en la fracción segunda del citado numeral en su primer párrafo.

b) Con el objeto de garantizar los alcances cuasilegislativos, de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, se amplía y se hace explícita la potestad que estos tendrán para expedir bandos de policía y buen gobierno y reglamentos, particularmente los que regulen la organización de la administración pública municipal, respecto de sus órganos administrativos, desconcentrados y descentralizados, la distribución de competencias y facultades entre sus dependencias y el nombramiento de sus titulares que no sean miembros de ayuntamiento como órgano colegiado; así como para normar directa y espontáneamente las materias de su competencia así como procedimientos y servicios; introduciendo para ello un inciso a), de la fracción segunda del artículo 115.

c) Al efecto las facultades reglamentarias amplias de los ayuntamientos y por ello cuasilegislativas, se remiten a un marco jurídico general que expedirán las legislaturas locales, denominado bases normativas municipales conforme a las cuales los ayuntamientos ejercerán sus potestades; pero a diferencia del texto constitucional vigente, el que ahora se propone limita las bases normativas de las legislaturas locales, al establecimiento de principios generales de procedimiento administrativo garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad, y el que dichas bases deberán estar contenidas en una sola ley. Esta nueva disposición se encuadra en el inciso b) de la propia fracción segunda citada a manera de adición.

d) También se adiciona un inciso c) de la fracción aludida, en donde se impide que en ningún caso las bases normativas municipales que expidan las legislaturas locales, podrán establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales distintos a los propios miembros del ayuntamiento, esto será pues, facultad exclusiva del referido órgano colegiado municipal según el inciso a) ya explicado; así como la prohibición para que las legislaturas determinen la organización interna de la administración pública municipal, al tiempo que no podrá la legislatura constituirse así misma ni a ningún otro órgano distinto al ayuntamiento como instancia de decisión o resolución administrativa en lugar del ayuntamiento como órgano de gobierno municipal.

e) Finalmente, se adiciona un inciso d) a dicha fracción II facultando a las legislaturas para establecer en las bases normativas municipales, las decisiones que por su trascendencia, en todo caso deberán ser tomadas por mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento, haciendo



especial énfasis en la desincorporación de bienes del dominio público municipal, venta de inmuebles o cambio de destino, así como las resoluciones administrativas o relaciones contractuales que comprometan al municipio más allá del término de la gestión del ayuntamiento o consejo municipal que se trate, sin que en ningún caso puedan las legislaturas, como perversamente hoy sucede, ser la instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa de los municipios.

f) A la fracción tercera del artículo 115 constitucional, se le adiciona un inciso g) relativo a la prestación del servicio de construcción de infraestructura urbana y rural; se expresa en el inciso h) de manera independiente, la función de seguridad pública, recorriendo en sus incisos el servicio de tránsito y transporte público, adicionando la materia de catastro, y conservando el principio de que los municipios tendrán a su cargo las demás materias que las legislaturas determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas que prevalezcan, pero eliminando el concurso estatal en estas funciones que discrecionalmente hoy determinan las legislaturas locales, es decir, se les podrán conferir a los municipios mayores atributos, pero ya nunca menos, máxime si es en contra de su voluntad.

De esta manera las funciones y servicios municipales quedan garantizadas como un mínimo ámbito de competencia que no podrá ser trastocado por la legislatura local a no ser a petición y formal declaración del municipio interesado, en cuyo caso la legislatura local regulará la forma y términos en que los gobiernos estatales asumirán funciones municipales, y no como en la actualidad acontece, ya que merced del texto constitucional vigente pueden las legislaturas determinar a priori y sin el consentimiento del municipio su presunta incapacidad par ejercer determinada función dando por resultado que a la fecha, una inmensa cantidad de municipios no prestan los servicios que constitucionalmente les corresponden, con base en disposiciones de ley local, paradójicamente acordes con la constitución, sin que medie justificación y sobre todo, sin la posibilidad de que el municipio interesado exprese su parecer.

Como complemento a esta reforma concreta, es que el propio párrafo tercero de la fracción tercera en comento, regula bajo el principio de subsidiaridad la circunstancia anteriormente expresada, de tal forma que el concurso estatal respecto de dichas materias solo ocurrirá a petición del Municipio interesado, y se relaciona directamente, a la propuesta de adición de un tercer y último párrafo de la fracción séptima del artículo 116, donde se impone por su parte, la obligación a los gobiernos estatales de asumir funciones municipales una vez ocurridos los requisitos que esta constitución establece, en el que se destaca la declaración del ayuntamiento por las dos terceras partes de sus miembros respecto de su imposibilidad, por causa grave, para ejercer determinada función, y de conformidad al procedimiento que las legislaturas locales al efecto establezca.

g) En materia hacendaría, se da vida mediante la correspondiente adición, al concepto de ley de hacienda municipal en el inciso a de la fracción cuarta del artículo 115, con el objeto de distinguirla de la nueva figura jurídica que en un tercer párrafo del inciso d de la citada fracción se propone: Acuerdo de observancia general tributario del ayuntamiento, con lo que se introduce la potestad tributaria municipal en forma parcial, de tal manera que el órgano colegiado de gobierno municipal, apruebe anualmente mediante acuerdo de observancia general que sustituye a las anteriores leyes de ingresos municipales: su presupuesto de ingresos, sus tablas de valores, cuotas y tarifas aplicables a la ley de hacienda municipal la cual se limitará a establecer las hipótesis generadoras de contribuciones en cualquiera de sus modalidades, confirmando desde luego la obligación de la autoridad municipal, en el ejercicio de esta atribución, de observar los principios de proporcionalidad y equidad mediante el reenvío correspondiente al artículo 31 fracción cuarta constitucional, subsistiendo la facultad de las legislaturas en materia de cuentas públicas municipales y desde



luego la facultad de los ayuntamientos para aprobar sus presupuestos con base en sus ingresos disponibles.

Esta es una de las adiciones más trascendentes, porque creemos que el concepto democrático y republicano de los ayuntamientos en México, les confiere intrínsecamente la legitimidad, autoridad moral y sobre todo política, para moderar el nivel de las contribuciones municipales a cargo de los ciudadanos, con mayor tino que a las propias legislaturas locales, conservando en estas sin embargo, la potestad general de establecer y moderar como contrapeso y en observancia del pacto federal, las hipótesis de causación.

h) En relación con esta fracción cuarta, se adiciona un inciso d que establece como parte integrante de las haciendas municipales y por ende bajo su exclusiva administración y ejercicio, cualquier otra aportación adicional que en los presupuestos federales o estatales se determinen en apoyo del cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios del estricto, ahora si estricto, ámbito municipal.

i) De igual manera el penúltimo párrafo, de la fracción cuarta que se reforma y adiciona, establece el imperativo de que no serán considerados como bienes del dominio público de la federación o los estados, aquellos bienes que se hayan aportado a entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propios, para los efectos de la exención que el propio párrafo indica, ni los que aún no habiendo salido del dominio del gobierno central se encuentren bajo la explotación de aquellas, o de particulares bajo cualquier forma o concepto.

Congruente con lo anterior se propone en un artículo transitorio la obligación de la legislatura federal y las estatales para adecuar las normas secundarias al principio de referencia, en un termino de ciento veinte días naturales a partir de la vigencia de esta reforma, logrando así una mayor justicia fiscal entre contribuyentes, y de alguna forma una compensación para los municipios respecto del costo que para estos tiene en materia de servicios públicos, la operación de dichas entidades Para Estatales.

A su vez, se adiciona la función de protección civil, de manera expresa en la fracción V del artículo 115, con el único propósito de sentar la base funcional del sistema nacional de protección civil, que tiene en el municipio, su célula fundamental como bien es conocido.

j) Por último, se reforma la fracción séptima del propio artículo 115, para esclarecer que el mando sobre las fuerzas públicas municipales corresponde en principio al órgano ejecutivo municipal y que en todo caso, los jefes de la fuerza pública municipal acatarán las ordenes del ejecutivo federal o los gobernadores estatales, en ocasión de su residencia habitual o transitoria, exclusivamente cuando se susciten hechos que pongan en peligro su seguridad personal o la estabilidad social del municipio, obligando a aquellos a enterar de inmediato al órgano ejecutivo municipal, adicionando a su vez y expresamente el que los jefes de la fuerza pública no acatarán ordenes contrarias a la ley o que atenten contra las garantías individuales. De esta manera se elimina la perversión que en los hechos, ha ocurrido respecto del texto vigente en estudio, mediante el cual distintos gobernadores operan y administran los cuerpos de seguridad pública concretamente, las policías preventivas, que deben ser todas municipales; lo anterior sin perjuicio del nuevo mecanismo constitucional propuesto con antelación para que los ayuntamientos, mediando el acuerdo correspondiente, convengan en la asunción de esta u otras funciones, con los gobiernos estatales.



k) A efecto de hacer congruente la potestad tributaria municipal que en materia de determinación de tasas, cuotas y tarifas se introduce en la presente iniciativa, se reforma la fracción cuarta del artículo 31 de la constitución para introducir la relación, entre la propia constitución y normas de observancia general que de ella emanen, como marco del principio de proporcionalidad y equidad que hasta el texto vigente se encuentra referido exclusivamente a la ley, y no dar paso a que los ayuntamientos en el ejercicio de la facultad propuesta, intentaren apartarse de dichos principios imponiendo tasas, cuotas o tarifas inusitadas o irracionales.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 31, 71, 72, 115, 116 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 54, 56, 64 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 87, 88 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente:

Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 31, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ARTICULO UNICO.- Se reforma el artículo 31; se reforma el primer párrafo principal y el primer párrafo de la fracción segunda y se adicionan cuatro incisos a), b), c) y d) de dicha fracción segunda; se reforma la fracción tercera, se reforma la fracción cuarta inciso a) y se adiciona una fracción d), se reforma el párrafo penúltimo y último de la fracción cuarta; se reforma la fracción quinta y séptima del artículo 115; y se adiciona un tercer párrafo al artículo 116; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 31.- ...

...

IV ...

...

de la manera proporcional y equitativa que disponga esta Constitución, las leyes y normas de observancia general que de ella emanen.

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular y autónomo 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 de Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.



Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley;

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a principios normativos generales que se establezcan en la ley, gozando de autonomía para regir su vida y ámbito de competencia, conforme a lo siguiente:

a).- Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos que regulen la organización de la administración pública municipal, el funcionamiento de sus órganos administrativos, desconcentrados y descentralizados, la distribución de competencias y facultades entre las dependencias y el nombramiento de sus titulares; así como aquellos que sean necesarios para normar las materias, procedimientos y servicios de su competencia; circulares y disposiciones de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

b). Las legislaturas expedirán las bases normativas conforme a las cuales los municipios ejercerán las facultades que esta constitución les confiere, limitándose al establecimiento de principios generales de procedimiento administrativo, garantizando los principios de igualdad, transparencia, audiencia y defensa y de legalidad, de acuerdo con la ley que para tal efecto deberán establecer las legislaturas de los estados.

c) Las bases normativas municipales a que se refiere la fracción anterior, no podrán en ningún caso, establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales que no sean miembros del ayuntamiento; ni podrán establecer la organización administrativa interna, ni constituir a la propia legislatura ni algún otro órgano distinto a los ayuntamientos como instancia de decisión o resolución administrativa por encima del propio ayuntamiento.

d) Las bases normativas establecerán, en que casos se requiere de mayoría calificada de los miembros de un ayuntamiento en las resoluciones administrativas de ayuntamiento que afecten el patrimonio inmobiliario de los municipios. En todo caso la desincorporación de bienes de dominio público municipal para su venta u otro destino, requerirá de la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros de ayuntamiento así como las resoluciones administrativas o relaciones contractuales que comprometan al municipio mas allá del termino de la gestión de ayuntamiento o consejo municipal de que se trate, sin que en ningún caso puedan las legislaturas constituirse en instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa respectos de los municipios.



III. los municipios, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques jardines y demás infraestructura urbana y rural.
- h) Seguridad pública.
- i) Tránsito y transporte público
- j) Catastro
- k) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda. Así mismo, los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que este se haga cargo en forma subsidiaria de alguna de sus funciones, cuando por su situación particular, se encuentren impedidos para ejercer determinada función, en los términos de último párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda y para ello se encuentran facultados para ejercer de manera directa y exclusiva los recursos que la integran, pudiendo determinar en el seno de los ayuntamientos o consejos municipales la forma de coadyuvancia ciudadana o la existencia de organismos paramunicipales. La hacienda Municipal se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados en las respectivas leyes de hacienda municipales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

d) Las aportaciones adicionales o que por cualquier concepto, se destinen en los presupuestos de egresos federales o estatales para el cumplimiento de funciones o la prestación de servicios municipales.

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 locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de



dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones. No se considerarán bajo ningún concepto como bienes del dominio público federal ni estatal, para los efectos de presente artículo, aquellos que se hayan aportado al patrimonio de entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propios, ni los que aun no siendo aportados a dichas entidades se encuentren bajo su explotación o uso, o de particulares bajo cualquier forma o concepto.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de hacienda municipales en donde se establecerán las hipótesis normativas que causen el pago de contribuciones y prevean las distintos conceptos de ingresos municipales. Los ayuntamientos aprobarán para cada ejercicio fiscal anual mediante acuerdos de observancia general tributarios, sus tablas de tasas, cuotas, tarifas y valores catastrales aplicables a la citada ley conforme al artículo 31 fracción IV de esta Constitución. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y las legislaturas revisaran sus cuentas públicas;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; coordinarse con el estado y la federación en materia de protección civil; autorizar, controlar y vigilar la utilización de suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero de artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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;

VII. La policía preventiva será municipal. Los jefes de la fuerza pública municipal actuaran bajo el mando inmediato del órgano ejecutivo del ayuntamiento, y en todo caso acatarán las ordenes que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados les transmitan, en ocasión de su residencia habitual o transitoria en el municipio que se trate, exclusivamente cuando se susciten hechos que pongan en peligro la estabilidad social del municipio o su seguridad personal, haciéndolas del conocimiento inmediato del órgano ejecutivo municipal. En ningún caso los jefes de la fuerza pública acatarán ordenes contrarias a la ley o que atenten contra las garantías individuales.

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 116.- El poder publico de los estados

Fracción VII.....



.....
(2o. Párrafo)

..... se refiere el párrafo anterior.

(3o.Párrafo) Las legislaturas locales garantizarán en la ley, la forma y condiciones en que los gobiernos estatales deban asumir las funciones de algún municipio que se declare por acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento, impedido para prestar algún servicio o para ejercer determinada función, mediando causa grave. Una vez asumida la función por el estado, la ejercerá por el termino que la legislatura local autorice, realizando las acciones necesarias para que el servicio o función vuelva al ámbito del municipio que se trate lo más pronto posible.

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO.- Se deroga cualquier disposición que se oponga al presente decreto.

TERCERO.- Las legislaturas locales y la federal, contará con un termino de ciento veinte días naturales para adecuar su marco jurídico al presente decreto.

Atentamente

Dip. Juan Marcos Gutiérrez (rúbrica),
Dip. Juan Miguel Alcántara Soria (rúbrica),
Dip. Fortunato Alvarez Enríquez (rúbrica),
Dip. Abelardo Perales Perales (rúbrica),
Dip. Francisco Vera González (rúbrica),
Dip. Rubén Fernández Aceves (rúbrica),
Dip. Felipe Vicencio Alvarez,
Dip. María del Carmen Corral,
Dip. Rafael Castilla Peniche (rúbrica),
Dip. Fernando Castellanos Pacheco (rúbrica),
Dip. Jorge López Vergara
Dip. Ma. Soledad Baltazar Segura
Dip. Sandra Segura Rangel (rúbrica),
Dip. Julio Faesler (rúbrica),
Dip. Alberto Cifuentes Negrete,
Dip. Felipe de Jesús Cantú Rodríguez (rúbrica),
Dip. Javier Algara Cossío,
Dip. Santiago Creel Miranda (rúbrica),
Dip. Alvaro Elías Loredo,
Dip. José Espina von Roehrich,
Dip. José de Jesús González Reyes (rúbrica),
Dip. Juan Carlos Gutiérrez Fragoso (rúbrica),
Dip. Israel Hurtado Acosta,
Dip. César Jáuregi Robles (rúbrica),



Dip. Germán Martínez Cázares (rúbrica),
Dip. Ramón Nava González,
Dip. Américo Ramírez Rodríguez (rúbrica),
Dip. Salvador Olvera Pérez,
Dip. Carlos Arce Macías (rúbrica),
Dip. Juan José Rodríguez Prats (rúbrica),
Dip. Baldemar Tudón Martínez (rúbrica),
Dip. Felipe Ubiola Ledezma (rúbrica),
Dip. Luis Guillermo Villanueva Valdovinos.

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS
EXPOSICION DE MOTIVOS
México D.F., a 2 de abril de 1998
INICIATIVA DE DIPUTADOS DEL (GRUPO PARLAMENTARIO DEL P.R.D)

DE REFORMAS A LOS ARTICULOS 40 Y 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL C. DIPUTADO BERNARDO BATIZ VAZQUEZ, A NOMBRE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA.

Honorable Cámara de Diputados:

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55 fracción II del reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el suscrito diputado a la LVII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido de La Revolución Democrática, pongo a consideración de esta honorable asamblea, iniciativa de reformas a los artículos 40 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La propuesta de modificación constitucional que presento, se funda en la siguiente exposición de motivos:

I. Una de las críticas más serias y reiteradas que se hace por la sociedad al sistema parlamentario y a los partidos políticos, es que constituyen una etapa inicial en la evolución política hacia la democracia plena; esto es porque los ciudadanos en este sistema, quedan fuera del proceso político permanente, puesto que en la mayoría de los casos su participación se limita a votar cada vez que hay elecciones y entre una y otra frecuentemente transcurren lapsos generalmente de varios años y durante estos, dejan de ser consultados y no cuentan con mecanismos o instrumentos sociales y políticos adecuados para encauzar sus opiniones y sus acciones cívicas.

La llamada democracia liberal burguesa, que apareció en los siglos XVIII y XIX, no ha sido aún sustituida por un sistema más ágil, más participativo, menos formal y más auténtico; Carré de Malberg, decía al respecto que "la representación es una mixtificación".

II. En México en los últimos diez a doce años hemos avanzado desde un sistema de partido oficial, no único, pero si preponderante, que durante años había excluido en la práctica cualquier otra expresión política, hacia un juego de competencia más reñida y equilibrada, en el que otros grupos partidistas, han afirmado su presencia y van consolidando sus posiciones.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
DE 5 DE FEBRERO DE 1917
(COMPILACIÓN CRONOLÓGICA DE SUS MODIFICACIONES Y PROCESOS LEGISLATIVOS)



En un siglo, este que esta por terminar, hemos pasado en nuestro país de una dictadura personal, a una revolución política y social, posteriormente a un sistema conformado entre los años de 1928 y 1936, basado en una fórmula de control político a partir de dos instituciones fundamentales: un partido oficial que controla y abarca a todos los que pretenden participar en el poder y un presidente que centra y concentra los hilos del control político.

Calles ideó el partido del gobierno desde el poder y con todo el apoyo del poder, político, económico y militar.

Durante muchos años, el poder supremo radicó primero en el "jefe máximo" y a partir de la expulsión de Calles, en el Presidente de la República; el primer mandatario desde entonces, ha sido dirigente político superior al que todos se supeditan, empezando por su partido y continuando por las fuerzas armadas, de las que constitucionalmente es jefe supremo y por si esto fuera poco, los otros dos poderes, judicial y legislativo y por supuesto, los poderes estatales.

Nada escapaba a su control, sólo acotado por el principio de la "no reelección", disponía en la práctica de recursos económicos ilimitados poder político indiscutidos, medios de comunicación, contactos en el exterior, apoyo de intelectuales y lo mismo con facultades constitucionales, que con aquellas otras que el doctor Jorge Carpizo denominó "metaconstitucionales" para tratar de encubrir con un término aparentemente técnico, abusos extralegales del poder.

Sin embargo, frente a esta combinación de un presidente ilimitado y de un partido oficial, fueron surgiendo, paulatinamente, grupos autónomos que escaparon al control oficial en diversos ámbitos de la vida social; son de mencionarse, especialmente, los partidos políticos con mayor o menor dosis de independencia y en la década de los ochenta y hasta nuestros días innumerables grupos no partidistas, propulsores del cambio, con vocación de independencia y ánimos reformadores, así como personas que en lo individual han puesto su parte en este esfuerzo.

En este proceso, han jugado papel muy importante los medios de comunicación, periódicos, revistas, reporteros, columnistas, comentaristas de radio, muchos de ellos a veces a contrapelo de las directivas de sus órganos de información, se han unido con los grupos sociales y los partidos en la defensa de derechos políticos y en la promoción de mayor participación de los ciudadanos en las decisiones de gobierno.

III. Desde el siglo pasado, en México, la democracia se encuentra consagrada en las leyes fundamentales que han estado vigentes en nuestro país, incluidas entre ellas las de los gobiernos conservadores y aún cuando, en forma parcial, en las de los dos efímeros imperios, que se reconocieron a si mismos, como monarquías constitucionales; sin embargo esa democracia formal en el papel de nuestras leyes, sólo como excepción se ha visto encarnada en la realidad.

Con todo, en las últimas dos décadas nos hemos asomado a la verdadera democracia y lo que pasa en el mundo de la realidad, se parece cada vez más a lo que establecen nuestros preceptos legales.

Esto es, estamos con el esfuerzo de muchos, finalmente logrando que se respeten las elecciones pero, como sucede en la dinámica social, ahora que vemos cercanos los frutos de la lucha por la democracia que adoptamos en nuestras normas fundamentales, nos percatamos de que ésta no es siempre suficiente ni satisfactoria para los titulares de la soberanía.



En efecto, el artículo 40 de nuestra Constitución, define al Estado Mexicano, como una República representativa, democrática y federal, lo cual significa que los ciudadanos no podemos ejercer directamente la democracia sino que hemos de hacerlo a través de representantes.

En otras palabras, las decisiones más importantes de la vida social, sean de carácter político, económico, cultural o de cualquier otra índole, las toman los representantes, en tanto que los simples ciudadanos reducen su participación a emitir cada determinado número de años su voto por las fórmulas y los programas que presentan los partidos políticos.

Esta democracia representativa, formal, calificada en forma despectiva como parlamentaria y burguesa, ha sido insuficiente y es criticada duramente, desde diversos puntos de vista, de filosofía política de política a secas, por limitar la participación de las mayorías a la función mecánica de cruzar boletas electorales y aguardar después pacientemente las decisiones de quienes dicen representarlos.

En este sistema, los representados no tienen ninguna posibilidad de intervenir en las decisiones de los representantes, lo cual es altamente insatisfactorio para los pueblos cada vez más politizados e interesados en los asuntos públicos.

IV. En la antigüedad clásica, era posible que ciudadanos reunidos en el ágora o en el foro, pudieran participar en las discusiones públicas y decidir directamente sobre los asuntos de gobierno de la ciudad; cuando las sociedades crecieron fue imposible que todos pudieran reunirse para tomar decisiones y surgió entonces el sistema de mandato en materia política, que culminó en el de la representación sin mandato específico, del que se fue abusando cada vez más, hasta llegar a el extremo de que frecuentemente son los representantes los verdaderos usufructuarios de la soberanía y los representados quedan reducidos a la calidad de simples súbditos, sujetos a los aciertos o errores, a la justicia o a la arbitrariedad de quienes ellos mismo eligieron; lo anterior, sin tomar en cuenta que los sistemas representativos fácilmente se deslizan por las lodosas pendientes del fraude electoral o de la simulación de la democracia.

Así las cosas, han surgido diversas opiniones encaminadas a resolver estas limitantes y deformaciones del gobierno, del pueblo y en diversos puntos del planeta aparecen propuestas de instituciones que devuelven a la gente, a la nación, al pueblo, el ejercicio directo de la soberanía.

Los procedimientos o instituciones de democracia directa o semidirecta, de que con mayor frecuencia se ha hablado son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la revocación del mandato y yo agrego uno más que habrá que considerar, la acción popular para el control de la constitucionalidad.

Mucho se ha escrito y discutido sobre estas formas de participación directa en las decisiones, y en nuestro país han tomado actualmente carta de naturalización, al grado de que en diversos estados de la República y aun durante un corto tiempo en el Distrito Federal, instituciones de esta forma de democracia semidirecta o participativa, han sido reconocidas por la ley, sin embargo, para que estas reglas parciales en las constituciones locales estén en congruencia con la definición que el artículo 40 hace de nuestro sistema político, y con el texto del artículo 115 que se refiere al sistema de los estados de la Federación y para que otros artículos constitucionales, puedan ser reformados incorporando a ellos fórmulas de democracia participativa, será necesario redefinir, modificando estos dos preceptos, de tal manera que sin suprimir el calificativo de representativa, que se le da a nuestra democracia, le agreguen el de participativa; de otra manera la definición conceptual de



nuestra constitución a la República "como representativa" entraría en franca contradicción con las instituciones en las que el pueblo toma decisiones sin la mediación de representantes.

Por todo lo anterior, los diputados que firmamos esta iniciativa, proponemos que se reformen los artículos citados para quedar como sigue:

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en República democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación.

La democracia que adopta el pueblo mexicano, será representativa en lo que se refiere a la elección y facultades de los poderes de la Unión y de los Estados, pero será participativa en todo lo referente a las decisiones que tome directamente la ciudadanía mediante las instituciones del plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocación del mandato y acción popular para el control de la constitucionalidad.

Artículo 115.- Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, democrático, representativo y participativo, teniendo como base de su división territorial??.(lo demás no se modifica)

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Estas reformas entrarán en vigor a los ocho días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Las autoridades federales y estatales elaborarán en un término que no exceda de seis meses la legislación ordinaria que regule las modificaciones anteriores.

Salón de sesiones de la H. Cámara de Diputados a dos de abril de mil novecientos noventa y ocho.

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS

EXPOSICION DE MOTIVOS

México, D.F., a 23 de abril de 1998

INICIATIVA DE DIPUTADOS DEL (GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD)

DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LAURA IZTEL CASTILLO JUAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA, PRESENTADA AL PLENO DE LA ASAMBLEA EN SESION DEL JUEVES 23 DE ABRIL DE 1998 Y TURNADO A LA COMISION DE GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

EXPOSICION DE MOTIVOS Y OBJETO DE LA REFORMA

A ocho décadas del establecimiento del Constituyente de 1917, la sociedad mexicana ha sufrido profundas transformaciones, que de cara al siglo XXI, demandan de un marco jurídico acorde con la dinámica y ritmos de los procesos de globalización. Este marco debe considerar los nuevos términos de las relaciones entre los países, entre los diferentes actores y sectores sociales, así

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

DE 5 DE FEBRERO DE 1917

(COMPILACIÓN CRONOLÓGICA DE SUS MODIFICACIONES Y PROCESOS LEGISLATIVOS)



como de una nueva definición del concepto de la soberanía de nuestra nación. En este contexto se plantean nuevos derechos ciudadanos, que la Constitución tiene que reconocer y tutelar.

En el horizonte de fin del milenio marcado por una profunda desigualdad social y una devastación de la naturaleza a escala planetaria, México enfrenta una de las crisis más severas de su historia. Nuestro territorio es en la actualidad una zona vulnerable ante el proceso de globalización mundial, por ser un territorio con grandes riquezas naturales como lo son el petróleo, nuestros litorales, reservas naturales y nuestra biodiversidad entendida en el sentido más amplio.

El estado que guardan los recursos naturales en nuestro país es de un deterioro progresivo y acelerado, que pone en riesgo las bases del futuro desarrollo nacional. El fenómeno atraviesa todas las actividades productivas y de servicios e impacta todo el territorio nacional. Las causas son diversas y demandan una acción profunda e inmediata en varios sentidos. Uno de ellos es el marco legal y normativo en materia ambiental, que sienta las bases jurídicas para un desarrollo sustentable.

El desarrollo sustentable entraña una nueva concepción de las atribuciones y competencias entre los distintos niveles de gobierno y entre los poderes de la Unión, que delimite y precise los ámbitos de responsabilidad y jurisdicción. Asimismo, supone una nueva relación entre estado y sociedad, entre la Federación, los Estados y Municipios. Esta concepción debe considerar el alcance nacional de cooperación para el medio ambiente, la reducción de las controversias entre la Federación y los Estados en esta materia, una mayor certidumbre en la toma de decisiones para la protección y planeación ambiental entre el Ejecutivo, iniciativa privada y sectores sociales. Asimismo, debe garantizar la participación de todos los sectores en el ordenamiento del territorio de acuerdo a las condiciones físico-biológicas (geomorfología, cuencas hidrográficas, vegetación y uso actual del suelo) y a las condiciones socioeconómicas, de tal suerte que se definan políticas de uso de recursos naturales con base en la aptitud de los mismos y sobre la base de una planeación regional.

En este modelo de desarrollo debe reconocerse la heterogeneidad étnica y cultural que existe en nuestro país, para dotar a los habitantes de la capacidad de resolución sobre su entorno. Así como también sustituir la planeación y el desarrollo centralista por decisiones locales y regionales democráticas. Los pueblos y comunidades indígenas desempeñan un papel fundamental en el ordenamiento ecológico debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales.

La relación entre los ámbitos de poder municipal y federal exige un régimen claro de concurrencias que hasta la fecha no está suficientemente definido. Como en el caso al nivel federal del manejo del petróleo, recurso natural cuya industria no debiera ir en detrimento de las localidades y regiones, sino por el contrario debe garantizar el cumplimiento del interés social por encima de los intereses particulares. El manejo del agua, bosques, minas y suelos debe orientarse para garantizar la vida de las comunidades, pueblos y regiones en el presente y en el futuro.

Se requiere construir un verdadero equilibrio en la división de poderes, de tal manera que el sistema legislativo pueda definir de manera coherente las políticas ambientales que garanticen elevar la calidad de vida de la población, a través del aprovechamiento adecuado de los recursos naturales. Se requiere que los poderes Ejecutivo, federal y local pongan en práctica esas políticas y normas, y que el poder Judicial cuente con facultades para determinar juicios en materia ambiental, interprete y resuelva los conflictos que se generen.



El reconocimiento constitucional del ambiente y del desarrollo sustentable genera tres situaciones a considerar:

- a) Como derecho sustantivo y adjetivo, se crean derechos que pueden contraponerse con derecho adquiridos con anterioridad:
- b) Como deber, se crean obligaciones que deben ser consideradas a la luz de la actual situación política, social y económica del país;
- c) Como función administrativa, atendiendo a una nueva estructura de gestión ambiental, en la que no se encuentra totalmente integrada la materia ambiental.

También es importante reflexionar de que con las reformas, se crea una nueva esfera de derechos "colectivos", ya que el sujeto activo y pasivo de este derecho, no son individuos claramente definidos, ni personas jurídicas en el sentido tradicional del término, estamos frente a la defensa de intereses colectivos "difusos".

En este mismo orden de ideas, se debe tener muy claro lo que es un "derecho" y lo que es un "interés colectivo o difuso", sobre todo para aclarar los términos de legitimación procesal que se derivarían de esto a la luz de la Ley de Amparo.

La reforma constitucional al crear un derecho al medio ambiente sano y adecuado que garantice la salud, el bienestar y la calidad de vida de las personas. crea una acción de tutela ambiental a la luz de la Ley de Amparo, como parte procesal para que la reforma tuviera un contenido especial y no quedara como derechos declarativos o sin contenido, como actualmente están el derecho a la vivienda y la salud.

A su vez la reforma propuesta al artículo 104 establece la jurisdicción de los tribunales Federales para conocer de las controversias que se susciten en la aplicación y cumplimiento de las leyes federales en materia de derecho ambiental.

El derecho al medio ambiente en los términos referidos, debe de estar apoyado en el derecho de acceso a la justicia y el derecho de acceso a la información que permita conocer el riesgo en que se encuentra una persona o comunidad. Sin estos derechos la reforma sería simplemente política y quedaría sin fundamento los efectos que pudiera generar y las falsas expectativas de un derecho ambiental sin contrapartida procesal, por ello se proponen reformas a los artículos 6 y 104.

También se deben considerar en el texto constitucional algunos conceptos que anteriormente no se manejaban, como lo son: la biodiversidad y el desarrollo sustentable ahora contemplados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. El artículo tercero de esta ley define a la biodiversidad como "la variabilidad de organismos vivos y de cualquier fuente, incluidos entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos, y los complejos ecológicos de los que forma parte; comprende la diversidad de cada especie entre las especies y de los ecosistemas."; y al desarrollo sustentable como "el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras".



Consideramos que por su importancia es necesario tomar en cuenta los preceptos constitucionales que en materia ambiental existen dentro del texto de constituciones de otros países como son: en Latinoamérica: Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú; En Europa: España, Portugal, Hungría y Yugoslavia, entre otros. Así como también en el caso de nuestro país, se consideran las constituciones estatales de dos Entidades Federativas: Yucatán y Coahuila:

La Constitución de Yucatán contempla el derecho a un ambiente adecuado en el título octavo, denominado "De la Función del Estado, como forma de convivencia y desarrollo integral" artículo 86.

Artículo 86.- El Estado, en su función ordenadora de la convivencia humana, ejercerá la acción que le compete, en la medida necesaria para asegurar la solidaridad de los elementos asociados, y garantizar a éstos una equitativa participación en el bienestar que nace de la convivencia misma.

El Estado, por medio de sus Poderes Públicos, garantizará el respeto al derecho de todo individuo de gozar de un ambiente ecológicamente equilibrado y la protección de los ecosistemas que conforman el patrimonio natural de Yucatán, basado en los siguientes principios:

- I. Los habitantes del Estado tienen derecho a vivir en un ambiente saludable que les permita una vida digna, y hacer uso racional de los recursos naturales con que cuenta la Entidad para alcanzar el desarrollo sustentable, en los términos que señale la Ley de la materia.
- II. A ninguna persona se le puede obligar a llevar a cabo actividades que ocasionen o puedan ocasionar deterioro al ambiente, en los términos que señale la Ley de la Materia; y
- III. Los habitantes del Estado tienen derecho a la conservación y a tener acceso a la información actualizada acerca del estado del ambiente y de los recursos naturales de la Entidad, así como participar en las actividades designadas a su conservación y mejoramiento.

La Constitución de Coahuila consagra el derecho a un medio ambiente adecuado. En el artículo 172 que dice:

"Todos tienen derecho a disfrutar un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona así como el deber de conservación. El Estado y los municipios dentro del ámbito de sus respectivas competencias, velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Para quienes violen lo dispuesto en el párrafo anterior se sujetará a los términos que la Ley fije, se establecerán sanciones penales o en su caso administrativas así como la obligación de reparar el daño".

Por lo anterior a nombre del Grupo Parlamentario del PRD pongo a consideración de este pleno la presente:

INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Con fundamento en los artículos 71 fracción II, 79 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los legisladores abajo firmantes proponemos el siguiente:

DECRETO



Que reforma el artículo 25, párrafos 1° y 6°, el artículo 27, párrafo tercero y fracción VII, la fracción XXXIX-G del artículo 73 y la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

y adiciona: el artículo 3o. en su fracción II inciso b, al 4o. se adiciona un párrafo V, pasando el V y el VII vigentes a ser el VI y VII reformados, un segundo párrafo al artículo 6o., un segundo párrafo al 26, un inciso k al artículo 72, una fracción VI al 104 y una fracción IX al 115 Constitucional para quedar como sigue:

ARTICULO PRIMERO.- Se adiciona al inciso b de la fracción II del artículo 3o. de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 3o.-

...

...

I ...

II ...

a)

b) El criterio que orientará a esa educación deberá tomar en consideración los resultados del progreso científico así como los usos y costumbres tradicionales. En todo caso se deberá evitar la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además será nacional, en cuanto - sin hostilidades ni exclusivismos atenderá a la comprensión de nuestros problemas; al desarrollo de una cultura basada en el conocimiento, uso y manejo adecuado de nuestros recursos y de los ecosistemas y de la diversidad biológica; a nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.

ARTICULO SEGUNDO.- Se adiciona un párrafo quinto al artículo 4 constitucional, pasando el párrafo quinto y sexto vigente, a ser el sexto y séptimo reformados, quedando como sigue:

Artículo 4.-

párrafo primero.....

párrafo segundo.....

párrafo tercero.....

párrafo cuarto.....

Párrafo quinto.- Así mismo toda persona tiene derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y adecuado que garantice su salud y bienestar.



En términos de esta y otras leyes, las autoridades establecerán medidas necesarias para garantizar este derecho.....

Párrafo sexto.....

Párrafo séptimo.....

ARTICULO TERCERO.- se adiciona al artículo 6° de la constitución un segundo párrafo para quedar como sigue:

Artículo 6.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público.

El derecho a la información será garantizado por el Estado en todas sus formas, las autoridades proporcionarán de manera veraz, oportuna y completa la información que soliciten los particulares.

ARTICULO CUARTO.- Se reforma el primero y el sexto párrafo del artículo 25 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 25.-

Párrafo primero

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación, su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución, garantizando el mantenimiento de la biodiversidad.

Párrafo sexto

Bajo criterios de equidad social, ambientales y de productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social, privado y público de la economía. La rectoría del desarrollo nacional comprende la obligación del Estado de ejercer las atribuciones que las leyes le confieren para regular, promover, restringir, prohibir, orientar, y en general, inducir las acciones de los particulares y de los organismos públicos, considerando en todo momento los criterios ambientales que señale la legislación general.

.....

ARTICULO QUINTO.- Se adiciona un segundo párrafo al artículo 26 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 26.- El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, 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 determinaran los objetivos de la planeación. La planeación será democrática, integral y sustentable en los términos que establezcan



ésta y otras leyes. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

ARTICULO SEXTO.- Se reforma el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 27.-

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 integral y sustentable del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. que garanticen la satisfacción de las necesidades de las generaciones actuales y futuras. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para la preservación, protección y aprovechamiento racional de los recursos y elementos naturales de los ecosistemas, así como las que permitan mantener el equilibrio ecológico, y la permanencia y renovación de la biodiversidad; ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas, bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

En caso de perjuicios sociales, económicos y ambientales derivados de procesos de desertificación o degradación o grave desequilibrio ecológico, el estado deberá formular y aplicar medidas de restauración ecológica. Toda persona tiene derecho a exigir al estado la adopción de medidas tendientes a proteger los ecosistemas y garantizar la utilización sustentable de la diversidad biológica. Corresponde al Gobierno Federal la facultad de establecer reservas biológicas cuyo objetivo será salvaguardar la biodiversidad, su diversidad genética, el hábitat y la capacidad de renovabilidad de sus recursos y elementos naturales. En dichas reservas la preservación de los recursos naturales tendrá preferencia sobre cualquier otro uso o aprovechamiento dentro de ellas. Se prohíbe el otorgamiento de concesiones tratándose de explotación uso o aprovechamiento de los recursos minerales incluidos los radioactivos, o de todas las sustancias a que se refiere el párrafo siguiente, dentro de dichas reservas. Los dueños y poseedores de la tierra tendrán el derecho preferente a participar en el establecimiento administración y manejo de las reservas biológicas.

VII.- Se reconoce la personalidad jurídica...

La ley protegerá la integridad de las tierras, recursos y elementos naturales de los grupos indígenas.

ARTICULO SEPTIMO.- Se adiciona un inciso k al artículo 72 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:



Artículo 72.-

a) a j) ...

k) Si el proyecto de ley o decreto aprobado fuese de aquellas materias que establecen la concurrencia o coordinación entre la federación y los estados, se requerirá también la aprobación de la mayoría de las legislaturas y de la Asamblea de Representantes de Distrito Federal. Estas podrán hacer observaciones a los dictámenes que formulen las cámaras de origen y revisora.

ARTICULO OCTAVO.- Se reforma la fracción XXXIX-G del artículo 73 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 73.-

I. a XXIX-F

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de preservación de los ecosistemas y utilización sustentable de la biodiversidad;

XXIX-H

ARTICULO NOVENO.- Se adiciona una fracción VI al artículo 104 para quedar como sigue:

Artículo 104.-

I. a V

VI.- De todas las controversias que versen sobre derecho ambiental que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten derechos particulares, podrán conocer también de ellas a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal.

ARTICULO DECIMO.- Se reforma la fracción V y se adiciona una fracción IX del artículo 115 Constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 115.-

I. a IV

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para.; participar en la creación y administración de zonas reservas ecológicas y en la elaboración de programas de ordenamiento ecológico local. Para tal efecto ...

IV. a VIII.

IX.- Los Municipios emitirán los reglamentos y disposiciones, y tomarán las medidas conducentes para evitar la destrucción de los elementos naturales en su jurisdicción y proteger la biodiversidad, en el ámbito de competencia que fijen las leyes y programas en la materia.



TRANSITORIO

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 23 días del mes de abril de 1998.

Dip. Laura Itzel Castillo Juárez

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS

EXPOSICION DE MOTIVOS

México, D.F., a 11 de diciembre de 1998

INICIATIVA DE DIPUTADOS (GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI)

QUE ADICIONA UN PARRAFO SEGUNDO, A LA FRACCION V, DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL C. DIP. MANUEL GARCIA CORPUS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Los que suscribimos, diputados a la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que nos otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de 108 Estados Unidos Mexicanos y con apoyo en lo previsto en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos ante ustedes, la presente Iniciativa de Decreto por el que se adiciona un párrafo segundo a la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

I. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 115 que las entidades federativas 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.

II. El propio artículo establece que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, sin que medie autoridad alguna entre aquel y el gobierno del estado.

III. Que igualmente el citado artículo 115 constitucional, dispone que los municipios, con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y Centrales de Abasto.



- e) Panteones.
 - f) Rastro.
 - g) Calles, parques y jardines.
 - h) Seguridad Pública y Tránsito, e
 - i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera
- IV. Que una importante superficie de tierra aprovechable del territorio nacional se dedica a actividades agropecuarias y forestales, que pertenece a ejidos, comunidades y propiedades privadas alcanzando a ser 177 millones de hectáreas, esto es, 9 de cada 10 hectáreas del territorio nacional.
- V. Que existen cerca de un millón de lotes urbanos irregulares ubicados en ejidos y comunidades en todo el territorio nacional, con una extensión cercana a las 100 mil hectáreas.
- VI. Que falta actualizar y generar la cartografía de los terrenos nacionales, de colonias agrícolas y ganaderas, de cuerpos de agua y de reservas ecológicas.
- VII. Que no existe una eficiente coordinación y concertación entre el gobierno municipal con 108 gobiernos estatales y de la federación para sumar experiencias, voluntades, acciones y recursos para resolver problemas de producción agropecuarios.
- VIII. Que la investigación técnica y científica se encuentra desarticulada, careciendo los campesinos de capacitación e información agrarias suficientes, lo que ha frenado la consolidación de la organización socioeconómica ejidal y comunal por carecer la instancia municipal de facultades y recursos para coadyuvar a la atención de la cuestión agraria.
- IX. Que las figuras asociativas agropecuarias sufren de una serie de problemas administrativos, contables, fiscales e incluso de desviación de recursos en gran medida porque carecen del apoyo de cualesquiera de esa naturaleza por parte de la Autoridad Municipal.
- X. Que en el campo mexicano vive uno de tres mexicanos, lo que numéricamente sustenta la necesidad de que los gobiernos municipales atiendan de manera directa la cuestión agropecuaria.
- XI. Que la descapitalización de los núcleos agrarios y de las unidades de producción son factores de estancamiento de la producción rural, que induce a los campesinos con tierra a buscar opciones de ingresos como el trabajo jornalero y el migratorio.
- XII. Que la organización social de los campesinos por excelencia, como lo son el ejido y la comunidad, ha sufrido de hecho su desintegración al registrarse la explotación individual de la tierra en superficies menores a la de cinco hectáreas en las dos terceras partes de la propiedad social, al no contar con recursos financieros, tecnológicos, científicos y de infraestructura y administrativos para desarrollarse.



XIII. Que desde hace tres décadas, el crecimiento de la producción agropecuaria ha sido inferior, en promedio, al crecimiento de la producción total. El ingreso agregado del sector agropecuario está rezagado en comparación con el ingreso de otros sectores económicos y acentuada la desigualdad de su distribución. El producto agropecuario, como proporción del Producto Interno Bruto nacional, actualmente representa el 7.2 por ciento, que significa la mitad de la que aportaba en 1960.

XIV. Que todos estos factores han repercutido negativamente en la economía de los campesinos a grado tal que se encuentran circunscritos en la categoría económica de pobreza extrema y pobreza a secas.

XV. Que debe de existir una relación estrecha, directa, objetiva, realista, y eficaz entre el gobierno y los campesinos lo cual habría de mejorarse con la participación del gobierno municipal atendiendo la producción agropecuaria como una facultad constitucional de los ayuntamientos y, en particular, de una Regiduría.

Por ello, y para ser sometida a la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, presentamos la presente Iniciativa

De Decreto por el que adiciona un párrafo segundo a la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ARTICULO UNICO. Se adiciona un párrafo segundo a la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115.-...

I a IV...

V...

Los municipios podrán intervenir directamente en el desarrollo integral de los núcleos agrarios, mediante la aportación de recursos para la diversificación de las actividades económicas, estimular la organización de los campesinos para combatir las desventajas del minifundio, capacitación de los campesinos en aplicación de tecnología y para generar proyectos productivos y comerciales, creación de infraestructura agropecuaria, promover la canalización de recursos al sector rural y a través de aquellos mecanismos idóneos que las circunstancias de cada núcleo agrario requiera, sobre todo tratándose de grupos o comunidades indígenas. Los municipios podrán coordinarse para el cumplimiento de este objetivo en términos del ultimo párrafo de la fracción III del presente artículo.

Transitorio

UNICO.- E1 presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en Diario Oficial de la Federación.

H. Cámara de Diputados.- México, DF, 10 de diciembre de 1998.

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS



EXPOSICION DE MOTIVOS

México, D.F., a 30 de abril de 1999.

INICIATIVA DE DIPUTADOS (GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD)

El Presidente:

Tiene la palabra el diputado Carmelo Enrique Rosado, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, para presentar una iniciativa de reformas a los artículos 40, 41, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El diputado Carmelo Enrique Rosado:

Gracias, señor Presidente; compañeras y compañeros diputados:

En atención a lo prolongado de esta jornada del día de hoy, quiero someter a consideración de la Presidencia de esta mesa directiva, que tuviese a bien de ordenar la publicación de esta iniciativa en la Gaceta Parlamentaria, y considerar que es una propuesta de los diputados Pedro Magaña Guerrero, Isael Petronio Cantú Nájera, José Luis Sánchez Campos, María del Carmen Escobedo Pérez, María de la Luz Núñez Ramos, Gilberto Parra Rodríguez, Plutarco García Jiménez, Gerardo Ramírez Vida, Jesús Flores Carrasco, Anastacio Solís Lezo y Laurentino Sánchez Luna.

Trata esta iniciativa, compañeras y compañeros diputados, de la necesidad de ubicar al municipio mexicano en congruencia con texto constitucional, hacer que adquiera la dignidad que merece el municipio, como desde nuestro punto de vista lo es, como depositario de la soberanía popular, y por lo tanto la necesidad de que sea reconocido como poder público, y en ese sentido, con las facultades y potestades que todo poder público tiene, y es en ese sentido como se proponen reformas al artículo 40, 41, 115 y 116 constitucional. En este sentido hago entrega de la iniciativa de ley para sus efectos correspondientes.

Muchas gracias.

El Presidente:

Agradecemos mucho su atención señor diputado, tal como lo solicita insértese la iniciativa en el Diario de los Debates en forma íntegra.

Escudo Nacional de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. LVII Legislatura

Ciudadanos secretarios de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.--
Presentes.

Los suscritos, diputados y diputadas de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad que nos reconoce la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, venimos de promover la reforma a los artículos 40, 41, 115 y 116 de la propia Constitución conforme a la siguiente:

EXPOSICION DE MOTIVOS



La concepción contemporánea del Estado-Nación se encuentra hoy en crisis, los acontecimientos políticos, económicos, y sociales de las últimas décadas así lo indican. Las formas de organización estatal se ubican en un contexto de fatiga por la carga descomunal que sobre de ellas se ha depositado; la explosión demográfica aunada, por ende, a un creciente nivel de expectativas y de demandas que provienen de la sociedad son elementos que por sí solas han agotado la concepción del Estado - Nación que nos fue legada por corrientes del pensamiento universal, una visión que retomada por los teóricos y revolucionarios de América determinó a la postre los principios de la estructura estatal y se ha convertido ahora en el debate de la más significativa importancia.

Lo que conocemos hoy en día como el modelo de organización estatal o colectiva debemos entenderlo así, es sólo un paso en la evolución política y social de la humanidad, no es algo que se entienda como ya dado, permanente, monolítico e intocable y sobretodo en un escenario en el que las colectividades reclaman cada día más atención, que se cuenta con individuos más enterados, mayor informados y activos partícipes de lo que les concierne, sería peligroso sustentar cualquier postulado ideológico que rechace esa realidad.

La reforma del Estado mexicano requiere de la modernización de su estructura como también la democratización del poder público; en ese tránsito en el que está empeñada la sociedad ahora debe involucrar nuevos ámbitos de las relaciones entre gobernantes y gobernados, los primeros pasos en el recambio institucional se dieron en los planos de la reforma electoral que abrieron los cauces de una verdadera democracia representativa, hoy es necesario dar los siguientes pasos para lograr el ideal de democracia consolidada.

Por ello, es importante destacar en este nuevo paso de la transición, que los temas prevalentes deben involucrar forzosamente los temas y propuestas sobre la participación ciudadana y la ampliación de los centros de decisión política. La crisis del Estado contemporáneo nos obliga a repensar nuestra inserción en él, nuestras obligaciones y nuestros derechos y a rescatar como un deber ineludible aquello que en un acto de verdadera injusticia fue olvidado o relegado a un segundo lugar en la construcción de la arquitectura institucional posrevolucionaria de nuestro país.

Sostenemos que el origen del municipio es de formación natural y anterior al Estado, que representa el derecho de la ciudad dentro del Estado, que es reducto del gobierno propio de los pueblos, forma espontánea y primaria de la organización comunal, que es reconocido como el primer espacio de la lucha no sólo por la autonomía local, sino por la misma democracia en contra del Estado autócrata. Los siglos XIV y XV históricamente señalan el auge de la autonomía municipal en España, la batalla de Villalar en la que los comuneros de Castilla defendieron sus fueros contra el absolutismo de Carlos V, es el episodio relevante que representa el ocaso autonomista y la reafirmación del poder central personificado en el monarca español y el consecuente fortalecimiento de la monarquía absoluta en Europa.

En México durante el Siglo XIX los ayuntamientos sufren los vaivenes de los gobiernos centralistas y federalistas, paradójicamente las constituciones federalistas, prácticamente olvidaron la existencia de los municipios, ya no digamos a las comunidades y fueron los gobiernos conservadores con sus constituciones centralistas las que se ocuparon de organizarlos; el liberalismo consideró a los municipios, siguiendo el principio individualista, como una idea corporativa.

Más adelante, con la dictadura del porfiriato, su situación no sólo no mejora sino empeora, Díaz agrupa a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores y se vale de las prefecturas retomadas de la constitución centralista del año de 1936, para imponer la paz porfiriana por medios



violentos con la complicidad y ciega obediencia de los gobernadores, uno más de los instrumentos del despotismo gubernamental.

Ya en el Siglo XX el constituyente de Querétaro resarcíó en parte los agravios. Se preocupó por elevar a rango constitucional el principio de la libertad municipal en el artículo 115 con lo que resolvió una situación heredada del Siglo XIX, más sin embargo, propició otra injusticia sometiendo los intereses de las comunidades y las regiones de todo el país a favor de los gobiernos de los estados y de la misma Federación y en ello, también al municipio le valió la pérdida de capacidad política para resolver sus propios problemas.

Las reformas posteriores al artículo 115 tienen que ver con el sistema electoral, el voto de la mujer en elecciones municipales, la no reelección inmediata, la adecuación de su marco de competencias al resto de la Constitución inclusive sobre sus propias circunscripciones territoriales o bien para otorgar mayores facultades a los congresos locales sobre la vida municipal. El ámbito de lo municipal decrece en beneficio de las entidades federativas y de la Federación, pese a que se cuenta con marco de competencias más específico, sobretodo con las últimas reformas emprendidas en el sexenio de Miguel de la Madrid, éstas adolecen de un criterio administrativista.

El municipio, en una visión administrativa, es contemplado como un fenómeno de descentralización, que no admite entre otras cosas que se pueda dar su propia constitución, a diferencia de las entidades federativas cuya autonomía sí lo permite así como también legislar dentro de su esfera de competencias, una facultad que es considerada como la primera forma de descentralización, lo que en principio hace posible que surja cualquier federación.

La autoridad municipal se encuentra restringida en la función legislativa aunque materialmente los bandos de policía y buen gobierno contengan la característica de generalidad de las leyes emitidas por los órganos legislativos, se consideran como desarrollo de las legislaciones locales. Sin embargo, como lo señala claramente el constitucionalista Felipe Tena Ramírez "existe la tendencia a reconocer al municipio la facultad de elaborar su propia ley orgánica", conclusión a la que se llegó en el 1er. Congreso Nacional de Municipios de Brasil en 1950, de acuerdo con la formulación de los postulados del municipalismo americano transcritos por los jurisconsultos Alcides Greca y Tito Oliveira en 1948. El arreglo institucional que se ensayó y finalmente fue recogido en nuestra Carta Magna ha entendido que la función legislativa no corresponde al orden municipal y optó en cambio por seguir la concepción clásica de la división de poderes.

Otro arreglo institucional, afirma que la legislación local fijará las condiciones que deba satisfacer toda comunidad que pretenda llegar a formar un municipio, que al ser reconocido por la autoridad surge con la personalidad jurídica que les reconoce la Constitución. Al dejar el problema del nacimiento a la esfera del derecho de los municipios a la legislación local, se resolvió tan sólo un problema de competencias que sigue la concepción del municipio como circunscripción territorial o como denominación de las partes en que se dividen los estados, para que estos resuelvan inclusive sobre la misma autodeterminación de los pueblos de constituirse en municipio. Esta decisión si bien requiere para su validez que se haga conforme al derecho local, siempre ha sido un verdadero cuello de botella y un pretexto para mayores injusticias.

Sí el estado nacional, es decir, la Federación, estados y municipios es depositario de la soberanía y esta soberanía se expresa a través del voto popular en elecciones federales, locales y también municipales, por qué entonces en la Constitución sólo se reconoce al Poder Federal y al Poder Estatal como órganos que la ejercen, qué sucede con el poder municipal, ¿No es acaso un poder



que ejerce también soberanía? ¿Cuál es la naturaleza jurídica del poder de los ayuntamientos? ¿Para qué sirven las elecciones municipales?. Lo que debiera ser evidente para todos, es que son la primera expresión del ejercicio de esa soberanía y base de la voluntad ciudadana porque es el ámbito de gobierno más inmediato a los ciudadanos, el primer vínculo con el sistema de gobierno y el orden jurídico. Este poder debe reunir los atributos constitucionales del orden público; Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Solamente una propuesta para el fortalecimiento de nuestro federalismo sería viable siempre y cuando se planteara como objetivo el fortalecimiento de la organización estatal de tal manera que se comprendieran cabalmente las nuevas tareas del Estado, la necesidad de un nuevo marco de competencias entre los ordenes de gobierno, y la necesidad de otorgar los instrumentos más adecuados que le permitan resolver el conflicto desde el lugar donde se origina; para ello, es imprescindible rescatar del atraso político a nuestra institución municipal.

Ese es el sentido en el que interpretamos la reforma al artículo 105 constitucional publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1994 que tuvo el efecto directo del reconocimiento explícito al municipio como un poder político, una reforma que significó una verdadera evolución para la concepción municipalista. Si bien, hay que reconocer que por interpretación jurisprudencial de dicho precepto ya tenían la legitimación legal y procesal para promover controversias constitucionales como así lo reconoce la tesis de pleno de la Suprema Corte de Justicia XLIII/96 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de marzo 18 de 1996 como dice textualmente "los municipios ya tenían legitimación para intentar la acción de controversia constitucional, porque este alto tribunal, interpretando dicho precepto como a la sazón estaba vigente, había establecido criterio en el sentido de considerar al municipio como un poder, para efectos de que pudiera tener acción constitucional" y si se le reconoce como poder del Estado, este poder no es otro que el que deviene del sufragio como expresión de la soberanía.

Existen otras tesis que interpretan en el mismo sentido esa disposición constitucional como la P/J 72/96 IV, noviembre de 1996, que hace referencia que la Suprema Corte de Justicia " haya considerado al resolver el amparo en revisión 4521/90, promovido por el ayuntamiento de Mexicali, Baja California y posteriormente, al fallar las controversias constitucionales 1/93 y 1/95 promovidas respectivamente, por los ayuntamientos de Delicias, Chihuahua y Monterrey, Nuevo León, que el municipio es un poder del Estado" el precepto referido en su redacción anterior dejaba en un evidente estado de indefensión a los municipios frente a los actos de la federación o de los estados.

Por ello el propósito de la presente iniciativa no es otro, que el de fortalecer al Estado mexicano desde sus cimientos institucionales, pero también, desde sus realidades político sociales, adecuando el marco jurídico que le dio vida a la libertad municipal en el constituyente de 1916-1917.

La Constitución y un nuevo concepto de nación necesitan acercarse a la nación real que está conformada por una diversidad de pueblos, de culturas, de regiones y grupos. El contrato social hoy más que nunca debe convocar a todos; sobre la base no de un modelo homogeneizante sino de un principio de igualdad que se imprima en un Estado plural que reconoce, junto al derecho de igualdad, el derecho a las diferencias, esto es, no una idea de nación en la que ese contrato social se hizo pasar por un contrato de todos, que impuso una concepción de Estado-Nación homogéneo, sino como equidad, es decir, en el respeto y tratamiento igual de las diferencias. El Estado plural deberá ser producto de un acuerdo de individuos con identidades propias y de la diversidad cultural a la que pertenecen. El proyecto de nación ya no puede basarse en la imposición del modelo homogéneo. En el Estado plural se sustituye la unidad, producto de la coerción por la construcción



de espacios de diálogo y colaboración; ese contrato es resultado del acuerdo voluntario y negociado. El Estado plural finca su unidad en la cooperación y la solidaridad de las colectividades que viven y se desarrollan en el territorio nacional. Esta es la evolución del Estado-Nación que pretendemos, la del Estado plural y solidario. La Constitución formal debe reflejar la condición de la Constitución real, para ello, es necesario que nuestra Carta Magna contenga las normas que le den sustento a esa colaboración en el respeto a las diferencias, para que cualquier proyecto de nación triunfe, se requiere el concurso de la sociedad, ninguno ha tenido éxito sin contar con su respaldo.

Cualquier intento de fortalecer el marco de nuestro federalismo que implique solamente a la relación de las entidades federativas frente a los poderes de la federación resultaría insuficiente, ya que la profundidad de las relaciones entre los ordenes de gobierno, hoy en día, es otra; hacerlo así sería tanto como negar y marginar a la diversidad de centros de decisión activos que se desarrollan en los municipios mexicanos, las relaciones institucionales requieren una reformulación teórica y práctica, un nuevo marco constitucional y legal que construya a la Federación de abajo hacia arriba, que no llegue solamente a abarcar a los otros dos ordenes de gobierno y se quede a la mitad del camino.

Para lograr la consolidación de la autonomía municipal y su capacidad de decisión es necesario ampliar sus facultades y potestades en lo político, en lo financiero y en lo social, en un nuevo marco jurídico que transformen la soberanía popular del ámbito municipal de tal forma que pueda ser cause de la participación ciudadana, que le permitan prestar los servicios públicos que sus habitantes le exigen y convertirse en agente activo del desarrollo económico y social. Por ello, es necesario dotarlo de la capacidad jurídica plena para que las ejerza; es así que planteamos ésta reforma al orden de gobierno municipal para que se respete y se logre fortalecer verdaderamente la unidad de la Federación pero sobre bases más justas.

Por ello es necesario reconocer formalmente que el pueblo ejerce su soberanía a partir de los municipios, reformando el texto de los artículos 40 y 41 constitucionales y fortalecer la libertad y autonomía que deben gozar los municipios de acuerdo con las bases que establece el artículo 115.

En consecuencia presentamos ante vuestra soberanía el siguiente

PROYECTO DE DECRETO

Que reforma y adiciona los artículos 40, 41, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo único. Se reforman: Los artículos 40 y 41 párrafo primero; los párrafos primero, segundo y tercero de la fracción I; El párrafo primero de la fracción II; el párrafo primero, los incisos h, i y j, y el párrafo segundo de la fracción III; las fracciones V y VII, del artículo 115 constitucional; y se adicionan: los incisos a, b y c de la fracción II; el inciso j, los párrafos tercero y cuarto a la fracción III; un párrafo segundo, los incisos a, b, c, d, e y f de la fracción IV, del artículo 115 constitucional; y un párrafo tercero de la fracción VII del artículo 116, 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 los municipios en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal, las particulares de los estados y los estatutos orgánicos municipales, los que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Artículo 115. El municipio como base del poder político soberano se regirá por un estatuto orgánico municipal para que gozando de la personalidad jurídica plena, promueva dentro de su esfera de competencia el desarrollo económico y social y la participación ciudadana.

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, estará integrado por un presidente municipal, regidores y síndicos y no habrá ninguna autoridad o instancia intermedia entre éste y los poderes del Estado.

Los miembros de los ayuntamientos o las personas que por elección directa, nombramiento o designación desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, durarán en su encargo el término que señale la ley local, y podrán ser reelectos para el período inmediato conforme a lo que determinen las constituciones, leyes estatales y los estatutos orgánicos municipales.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender o declarar que han desaparecidos ayuntamientos, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley prevenga, otorgándoles oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

II. Los municipios investidos de personalidad jurídica plena podrán manejar su patrimonio conforme a las bases normativas que se establezcan en la ley, y ejercerán su autonomía en su ámbito (1P competencia, conforme a lo siguiente:

a) Los ayuntamientos tendrán facultades para expedir: estatutos orgánicos municipales, ?????---- reglamentos que regulen la organización de la administración pública municipal, así como aquellos que sean necesarios para normar las materias, procedimientos y servicios de su competencia, circulares y disposiciones de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

b) Las legislaturas de los estados podrán expedir bases normativas comunes a todos los municipios siempre y cuando se respeten las facultades que esta Constitución les confiere, limitándose a:

1. Establecer normas generales de procedimientos administrativo, que garanticen los principios de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y de legalidad;

2. Los casos en que se requerirá para aprobar la desincorporación de bienes del dominio público municipal de mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento, las resoluciones administrativas o relaciones contractuales que comprometan al municipio mas allá del termino de la gestión respectiva;

3. La forma y condiciones en que los gobiernos estatales asuman la prestación de un servicio público para que lo ejerza por el término que la legislatura local autorice, cuando no se pueda hacer dentro de la administración municipal así como de las acciones necesarias para que el servicio transferido pueda ser prestado por el municipio.



4. Establecer los medios de impugnación necesarios para resolver los conflictos que surjan en el ejercicio de las funciones municipales.

c) Las bases normativas no podrán en ningún caso:

1. Establecer la organización administrativa interna de los municipios;

2. Establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales que no sean miembros del Ayuntamiento.

3. Constituir a la propia legislatura o a algún otro órgano o ente distinto a los Ayuntamientos, como instancia de decisión administrativa o patrimonial.

III. Los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) Agua potable y alcantarillado

b) Alumbrado público

c) Limpia

d) Mercados y centrales de abasto

e) Panteones

f) Rastro

g) Calles, parques, jardines, y demás infraestructura urbana y rural

h) Seguridad Pública;

i) Tránsito y transporte público;

j) Catastro;

k) Plantas para el tratamiento de aguas residuales

l) Instalaciones para el tratamiento de desechos sólidos

m) Los demás que las legislaturas locales determinen en concurrencia con los municipios según las condiciones territoriales, socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de cada uno de ellos.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre su ayuntamiento y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos. Así mismo, podrán celebrar convenios con el Estado para que se haga cargo en forma subsidiaria y temporal de alguno de sus servicios públicos, cuando por sus situaciones particulares, se encuentren impedidos para ejercerlas.



Los municipios se coordinarán con las instancias de los estados y la Federación para integrar el Sistema Estatal y Nacional de Seguridad Pública.

Los municipios podrán constituir asociaciones conforme a la ley, para la consecución de fines comunes, estas asociaciones serán sujetos de derecho público y gozarán de las prerrogativas que la ley señale.

V. Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para coordinarse con el Estado y la Federación en materia de protección civil; formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración de programas de ordenamiento ecológico local; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración de programas de ordenamiento ecológico local. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

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.

VII. La policía preventiva será municipal. Los jefes de la fuerza pública municipal actuarán bajo el mando inmediato de los presidentes municipales. Los jefes de la Fuerza Pública Municipal en todo caso acatarán las ordenes que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados les transmitan, en ocasión de su residencia habitual o transitoria en el municipio de que se trate, exclusivamente cuando se susciten hechos que pongan en peligro la seguridad personal de dichos servidores públicos, o la estabilidad social de manera inminente, haciéndolas del conocimiento inmediato del presidente municipal.

VII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 116. Los estados adoptarán para régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre y autónomo.

El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:



I. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección;

II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población no exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

III. El Poder Judicial de los estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las constituciones y las leyes orgánicas de los estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los estados.

Los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado local, en sus respectivos estados, durante el año previo al día de la designación.



Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los poderes judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

IV. Las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizaran que:

a) Las elecciones de los gobernadores de los estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones:

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;

e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnadas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;

f) De acuerdo con las disposiciones presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;



V. Las constituciones y leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre Administración Pública Estatal y los particulares estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias y

VII. La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesaria.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Las legislaturas locales garantizarán en la ley, la forma y condiciones en que los gobiernos estatales deban asumir la prestación de un servicio público de algún municipio que se declare impedido para hacerlo mediando causa grave. Una vez asumida la función por el Estado, la ejercerá por el término que la legislatura local autorice, realizando las acciones necesarias para que el servicio transferido vuelva al ámbito del municipio que se trate lo más pronto posible.

ARTICULOS TRANSITORIOS

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

Segundo. Se deroga cualquier disposición que se oponga al presente decreto.

Tercero. Las legislaturas locales y la federal, contarán con un término de 120 días naturales para adecuar su marco jurídico al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de abril de 1999. Diputados: Carmelo Enríquez Rosado, Pedro Magaña Guerrero, José Luis Sánchez Campos, María del Carmen Escobedo Pérez, María de la Luz Nuñez Ramos, Gilberto Barra Rodríguez, Plutarco García Jiménez, Gerardo Ramírez Vidal, Jesús Flores, Anastacio Solís Lezo y Laurentino Sánchez Luna.

El Presidente:

Térnese a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

CAMARA DE ORIGEN DIPUTADOS

EXPOSICION DE MOTIVOS

México, D.F., a 26 de mayo de 1999

INICIATIVA DE DIPUTADOS (GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI)



DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN IX DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR DIPUTADOS DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL ANTE LA COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNION, EL MIERCOLES 26 DE MAYO DE 1999

Los suscritos, diputados a la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad comprendida en la fracción II del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de Decreto por el que se adiciona la fracción IX del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Federalismo.

Exposición de Motivos

El municipio es la célula política, económica y social de nuestro sistema confederado, en cuya jurisdicción territorial se viven de manera intensa las luchas de nuestros compatriotas por elevar sus niveles de vida, por combatir la pobreza extrema, por más educación, salud, vivienda, empleo y bienestar social; es la Jurisdicción territorial donde el Gobierno de la República y la Sociedad juntos debemos encontrar las formas, mecanismos e instrumentos jurídicos y prácticos para equilibrar los desajustes de la desigualdad social, producto de subdesarrollo que nos ha afectado durante tantos años; el municipio libre requiere hoy de una reforma estructural que fortalezca su autonomía política y económica que le permita asumir la conducción de su desarrollo integral.

La Reforma del Estado que estamos llevando a cabo, ha sido necesaria y estratégica, hemos dado pasos firmes para corregir la pesada carga del centralismo y la concentración. Las labores necesarias se han dificultado por la escasez de recursos y la atención de contingencias y circunstancias políticas.

No podíamos hacerlo súbitamente, mantendremos nuestra estrategia sin dejar de atender las contingencias y circunstancias que a veces distraen los tiempos para alcanzar los mejores resultados.

En los documentos básicos de nuestro Partido Revolucionario Institucional y en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática se contempla nuestra estrategia de fortalecimiento municipal y se inscriben nuestras acciones de Gobierno; este último documento contiene las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de los estados y los planteamientos que han formulado los distintos grupos sociales de todos los municipios del país.

El cambio en nuestra vida política, económica y social es indispensable. Es la demanda urgente de todos los grupos y sectores. En todas las regiones del país hay un ánimo nuevo, genuino de ampliar los límites que estrechan nuestra libertad individual y colectiva. Nuestra vida política necesita recoger con más transparencia, con más efectividad, el consenso mayoritario sobre la dirección y las formas del cambio y, también la conjugación de intereses y perspectivas de la compleja sociedad que ya somos.

Nuestra economía no puede permanecer en el estancamiento o amenazada por la inflación. La población actual y la que año con año se incorpora a la actividad económica demanda alimentación,



educación, vivienda, salud, servicios, seguridad y un ambiente sano: en breve, un horizonte de progreso personal y familiar. Exige, además, que no sea efímero. Reclama que sea equitativo y atienda de manera prioritaria las necesidades de quienes menos tienen. Estado y Sociedad deben cambiar para crear empleos, para erradicar la pobreza extrema, para que los mexicanos todos, tengamos acceso a servicios de calidad, en un clima de libertades, concordia y seguridad.

Como Partido nos proponemos disminuir las diferencias sin paralizar nuestra acción integral. Por eso promovemos un amplio esfuerzo de concertación y un, ejercicio honesto de la autoridad. Concertación, porque buscamos los consensos entre todos los factores sociales al tamaño de los retos que enfrentamos; porque propicia que el diálogo entre cada vez más mexicanos influya sobre las acciones públicas que afecten las condiciones de su existencia, porque sin menoscabo de la participación y el acuerdo, no dejamos que el gobierno renuncie a sus responsabilidades de hacer prevalecer el interés general, mantener el Estado de Derecho y el imperio de la ley y defender la seguridad y la paz públicas con respeto a las libertades y garantías que goza el pueblo de México. En la concertación logramos conjugar esfuerzos individuales y de grupo mediante el reconocimiento de que cada uno tiene razones para sumar su colaboración a la de los demás con sentido de justicia y respeto. Por lo mismo, la honestidad se opone al fuero y al privilegio, a los mecanismos que no respetan el mérito y el esfuerzo. Se opone también a las condiciones de pobreza extrema que hacen negatorias las libertades y las oportunidades.

La Reforma del Estado logrará sus propósitos en la fortaleza de una sociedad con ánimo por mejorar y rebasar los obstáculos a su desarrollo. En estas tareas no hay contribución pequeña ni esfuerzo redundante.

Las metas y razones predominan, no los hombres ni los grupos. En la concertación hay una base de respeto inconfundible que es el reconocimiento del otro, de los intereses sociales en juego, de lo que significa la aportación de cada quien para la tarea común. Por eso también, la concertación reconoce que las tareas o son compartidas o se desvirtúan y desvanecen. Propósito y compromiso es la fuerza que transforma al diálogo en realidades, la crisis en estabilidad, la estabilidad en recuperación.

Hoy, el ejercicio de la función pública favorece la búsqueda de una transformación en el ordenamiento territorial y la desconcentración de las actividades económicas, impulsando la capacidad de los servicios urbanos y la capacidad municipal para propiciar su propio desarrollo.

Guía en nuestra planeación y en nuestra acción es el compromiso insoslayable de propiciar la creación de la riqueza socialmente producida, y vigilar que su distribución mantenga un equilibrio que beneficie a los menos favorecidos, a las clases populares, a los campesinos y trabajadores, a las mujeres y a los jóvenes.

Ello precisa delimitar lo que como país hemos avanzado y lo que nos falta por avanzar, evaluar errores y aciertos, determinar las prioridades a partir de la magnitud relativa de carencias, del peso social de las demandas y de los recursos disponibles.

Aún después de corregido el problema de la aguda escasez de recursos por la baja en los precios internacionales del petróleo, la reducción de flujos de inversión, así como el pago del servicio de la deuda, los problemas estructurales añejos como el centralismo, la concentración del ingreso, y la dispersión de esfuerzos en la función pública seguirán minando nuestra capacidad de desarrollo, si no realizamos un esfuerzo social intenso por corregirlos. Junto con la ampliación de recursos para incrementar la inversión y la actividad productiva, debemos perseverar y redoblar el esfuerzo de

modernización, ya iniciado en algunos aspectos, y llevaría a todos los campos de nuestra actividad; a todos y cada uno de los sectores productivos, a todos y cada uno de los sectores sociales y niveles, de gobierno.

La actualización política que estamos logrando juntos implica también la voluntad de dar plena vigencia a las facultades que la Constitución otorga a estados y municipios. Un pacto Federal vigoroso no puede descansar simplemente en la voluntad del Gobierno de la República, sino que supone un firme compromiso de los gobiernos estatales y municipales por ello se ha fortalecido la concertación entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales, con pleno respeto a sus relaciones internas para que los programas federales en sus áreas de jurisdicción sean diseñados y efectuados con su participación, al tiempo que se ha avanzado gradualmente hacia una mayor descentralización de recursos y responsabilidades.

Con prudencia y firmeza hemos mantenido el rumbo hacia una redistribución del poder de decisión y de la actividad económica, social y cultural, para que los estados y municipios puedan impulsar su desarrollo, de manera concertada y autónoma.

La consolidación del municipio libre es condición indispensable para continuar avanzando en todos los ordenes de la vida nacional. El municipio como eje del desarrollo social y económico, además de asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública, ha de convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, empleo, uso del crédito otorgado por la banca de desarrollo, producción, vivienda, así como en el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente.

En este sentido, como Partido hemos pugnado porque el gobierno, de manera constante, promueva que los funcionarios y empleados federales adquieran nuevas formas y actitudes de trabajo. Se ha impulsado también una labor semejante con servidores estatales y municipales, a fin de romper el círculo vicioso de incapacidad estatal - sustitución federal. En esta tarea no hemos caído en apariencias descentralizadoras que, en el fondo, acentúan la dependencia del centro. Como estrategia, la descentralización ha requerido de un proceso gradual que ha permitido un equilibrio dinámico que hace posible transferir decisiones y recursos en un marco global de congruencia; y significa la reformulación de la presencia federal en los estados y en los municipios, en términos de una nueva expresión de la unidad y la cohesión nacional.

La descentralización es un elemento esencial para reafirmar los vínculos entre Sociedad y Estado. Los gobiernos estatal y municipal son las instancias más cercanas a la comunidad, receptores inmediatos de las demandas. Por ello deben ser estimulados como impulsores del bienestar de la población. Una mayor autonomía local y municipal dará nuevo vigor a la política, a la economía y a la cultura; propiciará una mejor distribución de la población y un más justo reparto de la riqueza.

Ha llegado el momento de fortalecer los cauces de concertación con las diversas organizaciones de la sociedad civil a nivel municipal, es necesario legalizar la concertación a nivel de los municipios como función del gobierno municipal.

La política de gasto público viene fomentando la descentralización. La coordinación con las entidades federativas permite avanzar eficazmente en la consecución de este propósito al conjugar recursos federales, estatales y municipales en la realización de programas prioritarios.



Hace propicio crear un marco jurídico y práctico que permita el avance de nuestra democracia política, económica y social y promueve la asignación y redistribución del gasto federal como forma para estimular la aportación complementaria de recursos de los gobiernos y grupos sociales de las localidades en la atención de obras, proyectos y actividades prioritarias para el desarrollo.

El impulso al desarrollo regional y urbano, en concordancia con los objetivos del crecimiento económico, será posible a través de una estrategia de descentralización de decisiones, de desconcentración de la actividad económica y de desarrollo urbano y municipal, que apoye el esfuerzo de todos los sectores sociales en cada uno de los municipios del país.

La consolidación del municipio libre ocupa un lugar preeminente en la estrategia de desarrollo nacional. Debemos impulsar más, que sea en este nivel de nuestra organización política y administrativa donde se decida, cada vez en mayor medida, la orientación del gasto público y donde se concrete la concertación social.

El orden municipal, instancia social y política inmediata de la mayor parte de la ciudadanía, es de importancia fundamental para la difusión de las acciones del Estado en todo el territorio nacional. El artículo 115 constitucional establece las bases para revertir el centralismo y fortalecer el municipio. En este ámbito debemos elevar jurídicamente las facultades y responsabilidades esenciales para avanzar en la práctica sobre los objetivos de la planeación como son los de formular, aprobar y administrar programas anuales de desarrollo municipal.

Sin distingo de militancias los priístas seguiremos promoviendo el progreso de todos los municipios del país. Sin embargo, es propicio este momento histórico en que la dimensión de los recursos es rebasada exponencialmente por las necesidades sociales, para que todos los mexicanos de todas las afiliaciones nos dispongamos a enriquecer los mecanismos e instrumentos jurídicos y operativos con que cuentan los municipios para promover la participación responsable de todos los segmentos de la sociedad.

Es por todos reconocido que el gran esfuerzo nacional por modernizar el país y elevar el nivel de vida de los mexicanos, ha generado la nueva conciencia social de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno, que exige superar conductas burocráticas y crear condiciones, mecanismos e instrumentos que definan reglas claras en la asignación de responsabilidades a los ciudadanos comunes y a los funcionarios públicos.

A pesar de los grandes esfuerzos y avances en materia de descentralización, justo es reconocerlo, no hemos logrado armonizar los resultados. Hemos fortalecido la descentralización en el uso de recursos, la toma de decisiones, el desarrollo estatal y municipal. Por ello seguiremos exigiendo cuidar en extremo el destino del gasto, que siempre será más importante que la cantidad.

Son los presidentes municipales, en opinión de todos los mexicanos, quienes tienen la responsabilidad de ser la primera instancia para la solución de los problemas más sentidos de la sociedad.

Sin embargo el contenido actual del artículo 115 constitucional no contempla la responsabilidad de los municipios en la producción, ni la participación de la sociedad civil, ni la concertación para el desarrollo integral de los municipios.



La conformación jurídica actual del artículo 115 de la Constitución responde a una sociedad que en muy años ya cambió; por eso necesitamos ofrecer instrumentos y mecanismos de participación para los ciudadanos que conforman la sociedad mayoritaria que reconocemos en su expansión territorial en las colonias populares, los barrios en los asentamientos humanos contiguos a las grandes ciudades, en las clases medias que también participan con reclamos por la aparente falta de eficiencia y transparencia en la aplicación de los recursos que los tres niveles de gobierno ejercen para el desarrollo de su municipio dejando dudas en la calidad de la obra pública.

A esa sociedad, que en un importante segmento ha cambiado para estar más con los mexicanos, hay que responderle y bien. En este contexto de apertura democrática y participación ciudadana se inscribe la presente iniciativa, a partir de la concepción y lucha por sus ideas que en ella hemos plasmado. Con amplio sentido político, los priístas entendemos que la realidad y el futuro inmediato nos plantea que la inversión pública y privada requieren también de constancia en los programas de desarrollo municipal, para invertir y ofrecer empleo a nuestros conciudadanos. No podemos excluir a ningún segmento de la sociedad que ha cambiado en pocos años. Con esta propuesta, el Partido Revolucionario Institucional se pone a la vanguardia de impulsar un cambio respetable y respetuoso de frente a las instituciones, para aportar y exigir total transparencia en el manejo de los recursos públicos.

En consecuencia, es determinante la definición de reglas claras en la asignación de responsabilidades, ampliar los mecanismos legales de la participación responsable de la sociedad civil y combatir con ellos la dispersión en la aplicación de los recursos para que haya un mejor control en el seguimiento y la evaluación de programas específicos en beneficio de los municipios y no se afecten ni retrasen las metas de la Planeación Nacional del Desarrollo.

Es inaceptable que la abulia y el exceso de burocracia de algunos funcionarios provoque duplicidad de funciones, simulación e irresponsabilidad, que se revierte en contra del Sistema de Gobierno al provocar como resultado el dispendio irrecuperable de los recursos públicos.

Es un clamor constante en nuestro país, exigir el cumplimiento escrupuloso de las responsabilidades, claridad y transparencia en las acciones de todos los servidores públicos.

Sin embargo, es necesario alentar mecanismos para que la sociedad se exprese y se pronuncie en favor o en contra de la calidad y eficiencia de la actuación de los funcionarios públicos y pueda evaluar la correcta conducción de los programas de desarrollo que los benefician o los afectan, es necesario que en nuestro país dispongamos de un marco jurídico y práctico desde cada municipio, de medios efectivos para garantizar que los actos públicos cumplan los propósitos que la sociedad ha establecido. A la amplia libertad que existe en el país para expresar opiniones ha de sumarse una mayor capacidad para influir en la decisiones, de acuerdo con el interés de la mayorías.

Con respeto íntegro; a la soberanía de los estados, y la autonomía de los municipios, se prevé la creación de un Consejo Municipal de Concertación en cada municipio.

La propuesta que se somete a la consideración del Constituyente Permanente, prevé que las legislaturas de cada estado establecerán la forma de integrar los mecanismos necesarios para su funcionamiento con la participación de los sectores público, social y privado en el seno de los Consejos Municipales de Concertación. De ser aprobada la presente iniciativa, cada Consejo que estará presidido por el correspondiente presidente municipal, tendrá por objeto que la formulación de los Programas Anuales de Desarrollo Municipal, puedan mantener una adecuada congruencia



con los Planes Estatal y Nacional de Desarrollo, así como los diversos programas de carácter sectorial, institucional, especial y regional derivados de dichos planes.

Para el mejor funcionamiento de los Consejos, se prevé que éstos deberán celebrar sus reuniones cuando menos en forma bimestral, lo que les permitirá dar un mejor seguimiento en la correcta evaluación de los Programas Anuales de Desarrollo Municipal.

Asimismo, se considera de especial relevancia señalar que en este Consejo Municipal de Concertación, de ser aprobado, corresponderá a los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, la responsabilidad de promover el desarrollo integral de su municipio, concertando con los representantes de los Gobiernos Estatal y Federal, así como con las organizaciones más representativas de la sociedad civil, los apoyos que se requieran para alcanzar los objetivos y metas previstas en los Programas Anuales de Desarrollo Municipal, así como la cabal atención de las prioridades municipales y el seguimiento del destino transparente de los recursos.

El funcionamiento de los mecanismos de corresponsabilidad entre la sociedad y el sistema de gobierno en sus tres niveles que proponemos a la consideración del Constituyente Permanente, no implica una interferencia de las facultades de la Legislaturas Estatales para la aprobación de las cuentas públicas municipales. Sí, en cambio, permitiría que no haya desfasamientos en los programas por causas de dispersión o falta de atención oportuna; por ejemplo, la oportunidad de programas carreteros y de obra pública, construcción de vivienda, aulas, calles, drenajes, caminos, electrificación, etc., que son en ocasiones incompatibles con los tiempos de lluvias, o el caso de la entrega fuera de tiempo de los créditos que otorga la banca de desarrollo y fomento destinados a la producción agropecuaria que en sí ocasionan pérdidas de recursos irre recuperables en el ejercicio presupuestal que originalmente se tenía previsto para el desarrollo de cada municipio.

El objetivo principal no es el de integrar un presupuesto global, pero sí el de identificar la obra pública que en apoyo al municipio realizan el Gobierno Federal y local y tenga un seguimiento y evaluación oportuna y transparente, lo que evitará que se den por realizadas o terminadas obras que aún están inconclusas.

Lo anterior permitirá reglas claras en la asignación de responsabilidades y en el uso de los recursos, involucra a la sociedad en la solución de los problemas locales, en coordinación con el gobierno y sus representantes.

Generará confianza para que los inversionistas locales, nacionales y extranjeros promuevan todo tipo de inversiones que traerán, a la vez pequeñas y medianas empresas, lo cual redundará en la creación de fuentes de trabajo.

El Consejo Municipal de Concertación permitirá dirimir y conciliar los conflictos o problemas que pudieran afectar el desarrollo regional y en algunos casos nacional. Por ejemplo, el desarrollo agropecuario, la producción de alimentos, el turismo, la operación de puertos, la contaminación, el uso del agua, el uso del crédito otorgado por la banca de desarrollo, el empleo, etc.

Así, de hecho, el Consejo Municipal de Concertación sería la Contraloría Social que vigile y haga contrapeso a los representantes de las dependencias de gobierno y evitaría la desviación de los recursos procurando su aplicación transparente.



La transparencia en el uso de los recursos permitirá alcanzar una solución para lograr los objetivos reales y nobles de la descentralización, evitando el centralismo en capitales estatales o cabeceras municipales.

Nuestro proyecto político, económico y social como nación nos exige crear y ampliar las condiciones para generar la riqueza que pueda tener una más equitativa distribución mediante la creación de nuevos empleos, acabando con paternalismos viciados.

Nuestro Partido procura que todos los mexicanos desde cada municipio, participemos en la generación de la riqueza de que es capaz potencialmente nuestro gran país.

Esta adición que hoy proponemos a esta Soberanía, es congruente respuesta a un reclamo nacional: que los beneficios de la descentralización lleguen a todos los pueblos y no se dispersen en beneficio de malos funcionarios.

Esta propuesta de nuestro Partido Revolucionario Institucional es resultado de vivir intensamente una lucha junto a toda la sociedad civil de todas las afiliaciones, abstencionistas, críticos del sistema, intelectuales, medios de comunicación, interlocutores de la sociedad por ampliar la democracia; expresión de ello es la Concertación Municipal que compromete a todos a actuar responsablemente y con sentido social en beneficio de su municipio, colonia y rancharía donde habiten, para mejorar sus condiciones de vida, salud, educación, cultura, empleo, vivienda, energía eléctrica, agua, drenaje, pavimentación, caminos, etc.

Como consecuencia, tendremos mayor confianza de la sociedad en nuestro Sistema de Gobierno, mejores ciudadanos, mejores autoridades estatales y municipales sin condicionantes partidistas; en cada municipio una más amplia gestión y solución a las necesidades sociales y una sociedad más consciente, convencida y comprometida con los programas de gobierno mediante su participación responsable, ante la honesta administración de los recursos y el éxito de las metas.

Es esta una adición que recoge e incorpora el gran sentido político que existe en nuestros compatriotas sin distinción de siglas o afiliaciones partidistas. En esta adición se reconocen con oportunidad las exigencias que la realidad demanda y mantiene dinámico el propósito estratégico de transformar positivamente la realidad en cada municipio con la aportación y participación de la Sociedad Civil en todos sus segmentos.

Es en el municipio, centro jurídico - territorial, económico, político y social de nuestro Sistema Democrático, donde se requiere con ánimo republicano y un esfuerzo nacional, consolidar los cambios, ampliar los mecanismos de concertación con todas las fuerzas políticas en la jurisdicción para que en los municipios la participación de la sociedad, en corresponsabilidad con los representantes de los tres niveles de gobierno, sea cada vez mayor en la toma de decisiones que implica su desarrollo.

Por eso los priístas nos proponemos crear las bases para fortalecer la construcción entre Sociedad y Gobierno de una nación más justa y democrática, más soberana y nacionalista, con la participación de todos los mexicanos; los Consejos Municipales de Concertación nos permitirán en el futuro inmediato contar con un eficaz instrumento para mantener el rumbo de nuestra estrategia de desarrollo, una política de amplio respeto en la relación Sociedad Gobierno sustentada en la economía estable y con una amplia participación ciudadana en apoyo de la creación de fuentes de trabajo, en congruencia con las políticas y programas de conservación ambiental.



En estos tiempos, en que nuestro país lucha por alcanzar una estabilidad sostenida de la economía, la integración del Sistema Nacional de Planeación debe darse desde la base y célula social, política y económica para definir con la participación de la sociedad, las prioridades de asignación de los recursos no sólo a los aspectos de atención a la pobreza extrema, sino también al desarrollo integral de cada municipio en que el sistema federal aplica recursos para la incorporación de servicios y elevar la producción de sus potencialidades.

Es de todos conocido la firme convicción de nuestro partido de no aceptar un gobierno que sustituya a la sociedad o que limite su participación; en síntesis, nuestra filosofía del Estado basada en nuestras leyes abre sus acciones a un gobierno corresponsable junto con la sociedad en las decisiones políticas, económicas y sociales. Un Estado comprometido con la justicia social, con una mayor democracia participativa en la toma de decisiones.

Por eso los priístas reafirmamos nuestra convicción de formar parte de un Estado de Derecho en el que conducimos el cambio en el marco de la ley.

Porque los priístas queremos una patria libre frente al mundo, libre de miseria y del atraso; libre de impedimentos al ejercicio de los derechos constitucionales y libre de obstáculos a su desarrollo con estabilidad.

Queremos los priístas una Patria libre de egoísmos, envidias y mentiras en la función pública. Una patria llena de humanismo que promueva el bienestar de todos.

Ese es el por qué nuestro Partido propone que con el concurso de los sectores productivos se alcance el más alto propósito de crear empleos y los mecanismos de transparencia en la aplicación de los recursos oficiales en los tres niveles de gobierno, para ofrecer a todos los mexicanos mejores oportunidades de vivir una vida digna con mayor libertad y justicia social.

Estamos claros que la modernización del país no está concluida; falta mucho por hacer, y en ello se necesita el consenso de todos porque todos estamos comprometidos a vivir en nuestro México con más y mejor democracia, más justicia social, más crecimiento, empleo y bienestar; en síntesis, más desarrollo social con estabilidad permanente que nos permita a todos, sociedad y gobierno, actuar en armonía y conseguir el desarrollo respetando la ley para beneficiar a los trabajadores del campo y la ciudad, a las clases medias, a las mujeres, a los jóvenes y a los grupos de ciudadanos que sin estar en la pobreza extrema viven en sus municipios comprometidos con su desarrollo integral que los arraiga y los motiva a aportar con orgullo un esfuerzo más para mejorar su forma y nivel de bienestar.

Hoy en la modernidad, con la reforma estructural que se propone, los niveles de gobierno en corresponsabilidad con la ciudadanía buscarán en armonía la solución y atención de las prioridades en cada municipio. En respaldo a las iniciativas locales para que los municipios sean cada vez más capaces de conducir y originar la energía y creatividad de la comunidad. Que el pueblo encuentre en los municipios el lugar donde definir sus necesidades prioritarias y también la forma de satisfacerlas.

Los Consejos Municipales de Concertación que hoy proponemos ante esta Soberanía, fortalecerán que los municipios sean la primera instancia legal donde se una la voluntad del pueblo con la del gobierno en realizaciones concertadas y tangibles.



Ante los grandes retos nacionales, nuestro federalismo, ligado al fortalecimiento municipal, debe delegar decisiones a los estados y a los municipios. Se trata de consolidar la democracia por medio de la descentralización, la cual permitirá que México alcance un desarrollo más equilibrado entre las regiones y entre los sectores sociales.

Por ello, es necesario que ampliemos el marco jurídico de los municipios para que en consecuencia, también podamos ampliar las funciones económicas, políticas, financieras y administrativas que les permita a los municipios tener un mejor mecanismo para asumir en corresponsabilidad con la ciudadanía y en coordinación con los niveles estatal y federal, la definición de las prioridades y la transparente aplicación de los recursos disponibles para atenderlas.

Es bien sabido por todos, que los desequilibrios que genera la explosión demográfica ante el limitado crecimiento de los recursos para dar respuesta a las necesidades sociales que naturalmente implica, no podrán ser superados si no fortalecemos a nuestros municipios; sólo con municipios fuertes, capaces y productivos podremos alcanzar un desarrollo regional que atenúe los flujos migratorios de los ya congestionados centros urbanos.

No habrá en el corto ni en el largo plazo ciudades con suficientes y eficientes servicios si no corregimos la inercia de la macrópolis que ya de suyo venimos enfrentando, sin alcanzar a dar una satisfacción suficiente de las necesidades básicas. Ya no podemos permitir que en las ciudades aumenten los centros de miseria, sin intentar siquiera cambiar la inercia de la expulsión demográfica del campo a las ciudades.

Es urgente llevar a cabo un fortalecimiento de los municipios; en primer término, respaldando a la voluntad popular con voluntad política para que la definición de prioridades y aplicación transparente de los recursos en cada programa destinado a elevar su producción y su desarrollo integral, es decir, que surjan de los propios municipios las más importantes decisiones que los beneficien, reconociendo su conformación heterogénea y diversa y sin perder la unidad en los rasgos esenciales que los distinguen.

En segundo término; reforzando la formación de mecanismos de coordinación financiera y administrativa con los otros dos niveles de gobierno, que respeten las capacidades peculiares que distinguen a cada municipio y además incluya con claridad el papel de las organizaciones sociales que le dan sentido a la democracia municipal.

Sabedores de que las inercias de la burocracia han generado ineficiencias administrativas en las distintas instancias de la administración pública, es determinante respetar y ampliar el reconocimiento a la democracia representativa, para que sea sustento legal y respetado, y la democracia participativa se convierta cada vez más en una práctica legal, natural y cotidiana con el fin de que la comunidad organizada participe en la definición, seguimiento de la ejecución y control de las decisiones que afecten su vida.

Así, los Consejos Municipales de Concertación serán el instrumento dentro de un marco reglamentario para el fortalecimiento de la descentralización y del municipio proponiendo a los gobiernos estatales la adecuación de sus normas administrativas, que dentro de la Planeación Democrática permitirá que los ciudadanos de cada municipio conozcan las obras federales y estatales que se llevarán a cabo en su jurisdicción. Este será un punto básico que permitirá no sólo el mejor desempeño del servicio público en los municipios, sino que será el mecanismo de



retroalimentación tan indispensable que la Federación necesita en la evaluación de la función pública en sus tres niveles para una mayor fuerza de nuestro Pacto Federal que se signifique en la fortaleza de nuestra soberanía.

Es una firme convicción priísta que el gobierno en respuesta a un reclamo ciudadano no siga tomando decisiones desde el centro que definan políticas públicas para el desarrollo municipal.

Es por ello, que juntos Federación, estados y municipios podremos convertir a la participación corresponsable de la ciudadanía en una gran vertiente de la política que se traduce en democracia al reasignar responsabilidades y recursos, lo que significa redistribuir el poder de decisión sobre la atención de sus prioridades.

Para redistribuir el poder de decisión, se requiere que los estados se propongan más que conducir el desarrollo, avanzar en el fortalecimiento de los municipios. La consecución de este objetivo exige alcanzar logros en la transferencia de funciones administrativas y de procesos más acabados de decisión que los podremos lograr con la puesta en marcha de los Consejos Municipales de Concertación.

Condicionante de nuestro desarrollo ha sido el centralismo, mismo que se ha contraído con la apertura a la participación de la sociedad en un proceso gradual como lo demuestra la Reforma del Estado, pero hoy es necesario redistribuir también las atribuciones relacionadas con la producción y el desarrollo integral, contrarrestar el centralismo burocrático con la colaboración de todos los sectores sociales y económicos, dando vigor a nuestra concepción mexicana de federalismo.

Los priístas afirmamos que en coordinación con los estados, es necesario establecer metas específicas y vigilar su cumplimiento, revitalizando el acuerdo en lo fundamental de nuestra Constitución Política, mediante la concertación de acuerdos y formulaciones de compromisos sociales que en las regiones y municipios atiendan adecuadamente las demandas de la sociedad.

Esto lo podremos conseguir con los instrumentos jurídicos y prácticos, en que juntos, sociedad y gobierno en sus tres niveles habremos de convertir a los Consejos Municipales de Concertación, mismos que nos permitirán poner cifras y tiempos de entrega en los acuerdos con las organizaciones sociales en cada municipio para conjuntar los de cada entidad que conforman el universo federal.

Estamos ciertos que al perfeccionar los instrumentos para coordinar la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno, la acción pública se verá conscientizada en programas útiles y tangibles apoyados y avalados por los directamente beneficiarios de los mismos o su disentimiento oportuno que nos evitará la dispersión de los escasos recursos.

La participación de los mexicanos es un reclamo social que hemos escuchado a lo largo de nuestro país. Con la aprobación de esta Soberanía, los Consejos Municipales de Concertación podrán ser los instrumentos que permitan identificar y proponer soluciones eficaces a las prioridades municipales que forman el conjunto de prioridades estatales, lo cual retroalimentará a la Federación evitando la selección de obras desarticuladas de la realidad social o que pudieran responder a intereses de terceros.

El establecimiento de los Consejos Municipales de Concertación en el marco de la adición al artículo 115 constitucional que proponemos ante esta Soberanía, será un gran paso para apoyar a los



ayuntamientos a enfrentar con mejores instrumentos jurídicos y prácticos la prestación de servicios públicos en coordinación y con el apoyo de las dependencias federales, estatales y en corresponsabilidad con la sociedad de cada municipio.

En este orden de ideas, los municipios estarán mejor preparados para asumir en definitiva la conducción de su propio desarrollo. Ayudando a que con madurez y en el marco de la ley en la primera instancia del gobierno se viva la democracia representativa y participativa para la solución de muchos de los problemas más sentidos del país, procurando una aplicación transparente de los recursos del sistema de gobierno en sus tres niveles. El espíritu de esta reforma estructural que se propone, es crear los instrumentos legales que permitan una solución y responder insoslayablemente al legítimo reclamo ciudadano de que la política económica adopte modalidades de ejecución regional.

En apoyo al espíritu contenido en esta propuesta, es impostergable reformar nuestra Carta Magna, modificar las estructuras sectoriales, para que estén en condiciones de responder a las necesidades de cada entidad partiendo de la concertación a nivel municipal.

A esto convocamos los priístas, a trabajar juntos para modificar las leyes orgánicas y reglamentarias correspondientes a efecto de que las de las Secretarías de Estado, dependencias y organismos se modifiquen y faculten a sus delegaciones y oficinas representativas en apoyo al buen funcionamiento de los Consejos Municipales de Concertación, que impulsarán no sólo aspectos administrativos de la función pública en los municipios, sino también incorporarán aspectos productivos con una transparente aplicación de los recursos económicos, humanos y materiales para su desarrollo integral.

Prioridad nacional del presente y del futuro es que México recobre la dinámica de la actividad productiva; debemos continuar la descentralización, pero no meramente administrativa, sino la que pasa por la democracia representativa y participativa y acerca las decisiones a los ciudadanos no sólo en los aspectos electorales o de programas especiales, sino en los distintos sectores de la producción y de la obra pública para fortalecer e impulsar el desarrollo integral de los municipios.

Este nuevo instrumento de participación ciudadana que proponemos, será el eje fundamental en lo político, económico y social para que la función del Estado alcance una reforma estructural desde la célula básica de su organización, es por eso que, sabedores de la gran tarea que tenemos enfrente, tenemos que crear un marco jurídico para la corresponsabilidad que la sociedad asumirá en esta lucha por recuperar la dinámica del crecimiento económico, se mantenga en armonía, con un manejo transparente de los recursos públicos para el desarrollo de la nación.

La escasez de recursos es un obstáculo muy concreto, es por eso que proponemos la participación para que el bienestar social, que es limitado por las dificultades económicas, sea un contrapeso anulando la dispersión de recursos, la desviación o el atraso injustificado de obras y programas que posteriormente tienen un costo elevado fuera de presupuesto y un consecuente impacto negativo en la función de gobierno, sea federal, estatal o municipal.

Los Consejos Municipales de Concertación serán instrumentos eficientes y eficaces en atención directa a las demandas de la sociedad para lograr juntos, sociedad y gobierno, empresas y trabajadores de todos los sectores productivos, una más equitativa distribución del ingreso, una más amplia y efectiva posibilidad de llevar una justa distribución de la riqueza que genere más y mejores empleos y desarrollo de las potencialidades de cada municipio, más expedita justicia social porque



con la aplicación más transparente de los recursos públicos, con una participación corresponsable de la sociedad, tendremos más calidad y oportunidad en la obra política y en la obra pública para elevar nuestros niveles de educación, comunicaciones, caminos, drenaje, uso del agua, salud, vivienda, alimentos a mejores precios y de calidad y una sana convivencia social y un fortalecimiento de la democracia política y económica para enriquecer y reforzar nuestra soberanía, nuestro desarrollo económico y social, sustentando en un crecimiento armónico y sostenido de los principales indicadores de desarrollo, que sin duda alguna se traducirán en un combate efectivo, sistemático y estratégico de la corrupción, la dispersión y la pobreza extrema en una constante y firme participación de la sociedad en cada municipio.

El avance del proceso de construcción democrática en que hoy México se encuentra, nos compromete a avanzar dentro de la ley y fortalecer las instituciones para lograrla en lo político, en lo económico y en lo social con amplia participación de la sociedad en la toma de decisiones para la atención y solución de sus problemas prioritarios, lo cual permitirá mejores resultados en la función pública en lo municipal, estatal y federal.

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en la Fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, 56, 57, 58 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, los C.C. diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LVII Legislatura Federal, en términos de lo dispuesto por el artículo 135 de la propia Constitución General de la República, nos permitimos someter a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la presente:

Iniciativa de Decreto por el que se adiciona la fracción IX del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ARTICULO UNICO.- Se adiciona la fracción IX del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115.-....

I. a VIII..-

IX. En cada municipio habrá un Consejo Municipal de Concertación, en el que participarán los sectores público, social y privado de conformidad con lo que establezcan las legislaturas locales. Cada Consejo estará presidido por el presidente municipal y tendrá por objeto la formulación de los Programas Anuales de Desarrollo Municipal, procurando mantener congruencia con los Planes Estatal y Nacional de Desarrollo y con los programas derivados de éstos.

Para ello, los Consejos Municipales de Concertación tienen facultades para participar en el diseño de las políticas públicas del desarrollo municipal y los propios programas federales y locales, en sus respectivas áreas de jurisdicción.

Teniendo en sus reuniones una periodicidad bimestral, como plazo máximo, para la correcta evaluación de los programas anuales de Desarrollo Municipal.

Los Consejos Municipales de Concertación se integrarán en forma participativa en los términos que determinen las legislaturas locales, de conformidad con las siguientes bases:



- a). Establecerán las funciones que correspondan a los propios Consejos respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones de desarrollo económico y social.
- b). Establecerán los mecanismos de coordinación y concertación que permitan una adecuada supervisión y control de los recursos destinados a la inversión productiva y del cumplimiento de los programas.
- c). Señalarán las reglas para la regulación conjunta y coordinada de desarrollo de los municipios dentro del mismo estado y en las zonas conurbadas.

En apoyo al buen funcionamiento de los Consejos Municipales de Concertación, los ayuntamientos serán responsables de promover el desarrollo integral de su municipio, concertando con los representantes de las dependencias y entidades de los gobiernos estatal y federal, así como con las organizaciones más representativas de la sociedad civil, los apoyos necesarios para el logro de los programas correspondientes, el estímulo de la producción, la atención de las prioridades municipales y el seguimiento del destino transparente de los recursos.

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer el debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo.

Suscriben la presente iniciativa:

Diputados: Marcos Augusto Bucio Mújica, Gil Rafael Ocegüera Ramos, Ricardo Castillo Peralta, Enrique González Insuza, Fernando Gómez Esparza, Juan Oscar Trinidad Palacios, Jorge Durán Chávez, Antonia Mónica García Velázquez, David Dávila Domínguez, Ernesto Millán Escalante, Manuel Cárdenas Fonseca (rúbricas).

II. DICTAMEN / ORIGEN

CAMARA DE ORIGEN : DIPUTADOS

DICTAMEN

México D.F., a 15 de junio de 1999

DE LA COMISION DE GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES CON
PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 115 DE LA
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

HONORABLE ASAMBLEA:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
DE 5 DE FEBRERO DE 1917
(COMPILACIÓN CRONOLÓGICA DE SUS MODIFICACIONES Y PROCESOS LEGISLATIVOS)



A la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y para la opinión de la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, fueron turnadas para su estudio y dictamen las iniciativas siguientes:

1. Iniciativa de reforma al párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 23 de octubre de 1997 por los Diputados Federales Alejandro González Yáñez, Ricardo Cantú Garza, María Mercedes Maciel, Juan Cruz Martínez, José Luis López López, Luis Patiño Pozas y Gerardo Acosta Zavala integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
2. Iniciativa que propone derogar la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 13 de noviembre de 1997, por los Diputados Federales Américo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y Humberto Treviño Landois, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha iniciativa también está firmada por el C.P. Jesús María Elizondo González presidente del Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, quien de acuerdo con el precepto constitucional citado no tiene la facultad para presentar iniciativas de ley;
3. Iniciativa para adicionar un párrafo séptimo al artículo 21 y un inciso i), corriéndose en su orden el actual inciso i) para pasar a ser inciso j) de la fracción III del artículo 115, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 11 de diciembre de 1997, por los Diputados Federales Alejandro González Yáñez, Ricardo Cantú Garza, Juan José Cruz Martínez, María Mercedes Maciel Ortíz, Luis Patiño Posas, José Luis López López y Gerardo Acosta Zavala, integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
4. Iniciativa para reformar y adicionar los artículos 31, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 31 de marzo de 1998, por los Diputados Federales Juan Marcos Gutiérrez González, Juan Miguel Alcántara Soria, Fortunato Alvarez Enríquez, Abelardo Perales, Francisco Vera González, Rubén Fernández Aceves,



María del Carmen Corral, Rafael Castilla Peniche, Fernando Castellanos Pacheco, Sandra Segura Rangel, Julio Faesler, Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, Santiago Creel Miranda, José de Jesús González Reyes, Juan Carlos Gutiérrez Fragoso, César Jauregui Robles, Germán Martínez Cázares, Ramón Nava González, Américo Ramírez Rodríguez, Carlos Arce Macías, Juan José Rodríguez Prats, Baldemar Tudón Martínez, Felipe Urbiola Ledezma y Antonio Galaviz Olais, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

5. Iniciativa de reforma a los artículos 115 y 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 2 de abril de 1998, por la Diputada Federal María de la Luz Nuñez Ramos, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

6. Iniciativa de reforma a los artículos 25 párrafos 1º y 6º, 27 párrafo tercero y fracción VII, 73 fracción XXXIX-G y 115 fracción V; y de adición de una fracción II inciso B al artículo 3o, un párrafo V al artículo 4º, un segundo párrafo al artículo 6º, un segundo párrafo al artículo 26, un inciso k al artículo 72, una fracción VI al artículo 104 y una fracción IX al artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 23 de abril de 1998, por los Diputados Federales Laura Itzel Castillo Juárez, Roselia Barajas Olea, María Guadalupe Sánchez, Gonzalo A. de la Cruz, Antonio Palomino Rivera, Manuel Pérez García, Elsa Patria Jiménez Flores, Enrique Santillán Viveros, Martha Dalia Gastelum, Esperanza Villalobos, Susana Esquivel Farías, Alberto López Rosas, Alma Angelina Vucovich Seele, Primitivo Ortega Olays, Dolores Padierna, Marcelino Díaz de Jesús, Enrique Bautista Villegas, Carlos Morales V., Pedro Salcedo García, Clara M. Brugada, Joaquín A. Hernández C., y Rosalío Hernández B., integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

7. Iniciativa para adicionar un segundo párrafo a la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 11 de diciembre de 1998, por los Diputados Federales Artemio Camaal, Luisa Cortés Carrillo, Jorge Galo Medina Torres, Francisco Fernández Arteaga y José Gascón Mercado, integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, al pleno de la Cámara de



Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

8. Iniciativa para reformar los artículos 40, 41, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 30 de abril de 1999, por los Diputados Federales Carmelo Enríquez Rosado, Pedro Magaña Guerrero, Isael Petronio Cantú Nájera, José Luis Sánchez Campos, Mario del Carmen Escobedo Pérez, María de la Luz Nuñez Ramos, Gilberto Parra Rodríguez, Plutarco García Jiménez, Gerardo Ramírez Vidal., Jesús Flores G., Anastacio Solís Lezo y Laurentino Sánchez Luna, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

9. Iniciativa para adicionar la fracción IX del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 26 de mayo de 1999 por los diputados Marcos Augusto Bucio Mújica, Gil Rafael Ocegüera Ramos, Ricardo Castillo Peralta, Enrique Tito González Isunza, Fernando Gómez Esparza, Juan Oscar Trinidad Palacios, Jorge Durán Chávez, Antonia Mónica García Velázquez, David Dávila Domínguez y Manuel Cárdenas Fonseca, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Esta Comisión, con fundamento en las facultades que le confieren los artículos 42, 43 fracción II, 48, 56 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 60, 65, 87, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea, el presente Dictamen, de acuerdo con los siguientes:

ANTECEDENTES

A. El objetivo principal que se proponen las iniciativas objeto del presente dictamen, consiste en reformar y adicionar diversos artículos constitucionales, para ampliar las facultades que actualmente tienen los municipios en México, y lograr el fortalecimiento municipal;



B. En la mayoría de las iniciativas presentadas, también se proponen reformas y adiciones a otros preceptos constitucionales; sin embargo, por razón de técnica legislativa, esta Comisión considera que dichas propuestas deben ser motivo de un dictamen por separado, de tal manera que el presente dictamen, sólo se abocará al estudio de las reformas y adiciones relacionadas con los aspectos municipales;

C. Para respetar el turno legislativo de las iniciativas que se dictaminan, se formaron grupos de trabajo con la participación de miembros de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento Municipal, en donde se escucharon y recogieron sus opiniones, que se toman en cuenta en el presente dictamen.

D. En la iniciativa presentada el 23 de octubre de 1997, por los integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, se propone reformar el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que todas las dependencias del Gobierno Federal y estatal, de dominio público o privado, de la Administración Pública Centralizada o Paraestatal, paguen el impuesto predial;

E. En la iniciativa presentada el 13 de noviembre de 1997, por los Diputados Federales Américo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y Humberto Treviño Landois, se propone derogar el texto de la fracción VII del artículo 115 constitucional, para suprimir la facultad que tienen el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, consistente en tener el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residen habitual o transitoriamente;

F. En la iniciativa presentada el 11 de diciembre de 1997, por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, se propone adicionar un inciso i), corriéndose en su orden el actual inciso i) para pasar a ser inciso j) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgarles a los Municipios la facultad de tener a su cargo el servicio público de protección civil;

G. En la iniciativa presentada el 31 de marzo de 1998, por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, se propone:

1. Reformar la fracción IV del artículo 31 constitucional para incluir en el texto, que las contribuciones también se determinen en la Constitución y en normas de observancia general.



2. Reformar el primer párrafo del artículo 115 constitucional, para incluir la palabra "autónomo", referida al régimen interior de los Estados.
3. Reformar el párrafo primero de la fracción II del artículo 115 constitucional, para incluir que los municipios gocen de autonomía para regir su vida y ámbito de competencia.
4. Adicionar un inciso a) a la fracción II del artículo 115 constitucional, para que se amplíen y precisen las facultades que actualmente se establecen en el párrafo primero de dicha fracción, en materia de organismos administrativos, distribución de competencias entre los órganos internos, nombramiento de titulares, así como las que sean necesarias para regular procedimientos y servicios públicos.
5. Adicionar un inciso b) a la fracción II del artículo 115 constitucional, para establecer la facultad de expedir bases normativas en materia de procedimiento administrativo, en donde se respeten las garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa, legalidad de acuerdo con las leyes que para tal efecto expidan las legislaturas de los Estados.
6. Adicionar un inciso c) a la fracción II del artículo 115 constitucional, en donde se acote el alcance de las bases normativas municipales, para impedir que se designen servidores públicos municipales que no pertenezcan a los Ayuntamientos, y se prohíba que haya órganos en la administración interna municipal por encima de los Ayuntamientos.
7. Adicionar un inciso d) a la fracción II del artículo 115 constitucional, para que las bases normativas municipales establezcan que tipo de resoluciones administrativas, requieran de mayoría calificada por parte de los Ayuntamientos, tales como las que afecten el patrimonio inmobiliario municipal, la desincorporación de Bienes de Dominio Público Municipal para su venta u otro destino, relaciones contractuales que se extiendan por un tiempo mayor al periodo de su gestión; así como, para impedir que las legislaturas de los Estados, se constituyan en instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa municipal.
8. Reformar el párrafo primero de la fracción III del artículo 115 constitucional, para que se elimine el concurso de los Estados en la prestación de los servicios públicos municipales.
9. Reformar el inciso g) de la fracción III del artículo 115 constitucional, para incluir lo relacionado con la infraestructura urbana y rural.



10. Reformar el inciso h) de la fracción III del artículo 115 constitucional, para eliminar lo relacionado con el servicio público de tránsito.
11. Adicionar un nuevo inciso i) a la fracción III del artículo 115 constitucional, para incluir el servicio público de tránsito y transporte público.
12. Adicionar un inciso j) a la fracción III del artículo 115 constitucional, para incluir el servicio público de catastro.
13. Reformar el último párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional, en donde se faculte a los municipios para celebrar convenios con el Estado, para que se haga cargo en forma subsidiaria de alguna de sus funciones, cuando aquellos se encuentren impedidos.
14. Reformar la fracción IV del artículo 115 constitucional, para facultar a los municipios a ejercer de manera directa y exclusiva los recursos de la hacienda municipal, pudiendo determinar a través de su órgano representativo la coadyuvancia ciudadana.
15. Reformar el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, para incluir las Leyes de Hacienda Municipales.
16. Adicionar un inciso d) a la fracción IV del artículo 115 constitucional, para que se incluyan como parte de la hacienda municipal las aportaciones adicionales, que por cualquier concepto destinen los presupuestos de egresos federales o estatales, para el cumplimiento de sus funciones o la prestación de servicios públicos.
17. Reformar el párrafo primero del actual inciso c), que pasaría a ser el párrafo segundo del nuevo inciso d) del artículo 115 constitucional, para establecer que no podrán ser excluidos del pago de contribuciones municipales en materia inmobiliaria, los Bienes del Dominio Público Federal y Estatal, que hayan sido destinados al patrimonio de entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propio, ni aquellos que se encuentren bajo explotación o uso de particulares, bajo cualquier concepto.
18. Adicionar un párrafo segundo al nuevo inciso d) del artículo 115 constitucional, para establecer: que las Leyes de Hacienda Municipal, determinen las hipótesis normativas para el pago de contribuciones y los distintos conceptos de ingresos municipales; la facultad para que los Ayuntamientos aprueben en cada ejercicio fiscal anual, sus tablas de tasas,



cuotas tarifas y valores catastrales de acuerdo con las Leyes de Hacienda Municipal y la fracción IV del artículo 31 constitucional; que los Ayuntamientos aprueben sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles y; para que las legislaturas locales revisen las cuentas públicas municipales.

19. Reformar la fracción V del artículo 115 constitucional para facultar a los Municipios a coordinarse con el estado y la federación en materia de protección civil, y autorizar la utilización del suelo;

20. Reformar la fracción VII del artículo 115 constitucional, para establecer que la policía preventiva será municipal, la cual estará bajo el mando del órgano ejecutivo del Ayuntamiento; y excepcionalmente, acatarán las órdenes del Ejecutivo Federal o Estatal, cuando en el municipio en donde residan habitual o transitoriamente dichos funcionarios, se susciten hechos que pongan en peligro la estabilidad social o su seguridad personal, lo cual harán del conocimiento de la autoridad ejecutiva municipal. En tales casos, la policía municipal siempre deberá respetar la ley y las garantías individuales.

21. Adicionar un párrafo tercero a la fracción VII del artículo 116 constitucional, para establecer: que las legislaturas de los Estados garanticen la forma y condiciones en que los gobiernos estatales deban asumir las funciones o la prestación de servicios públicos municipales, lo cual será mediante acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento y por el tiempo que dichas legislaturas determinen; así como, la obligación para los Estados de realizar las acciones necesarias para el servicio o las función transferida, vuelva al ámbito municipal.

22. Establecer en el tercer artículo transitorio, un termino de ciento veinte días naturales, para que las legislaturas de los Estados y federales realicen las adecuaciones a las reformas y adiciones propuestas.

H. En la iniciativa presentada por la Diputada Federal María de la Luz Núñez Ramos, propone:

1. Reformar el párrafo primero del artículo 115 constitucional, para establecer que la República y el poder federal existe en los órganos nacional, estatal y municipal.

2. Adicionar un párrafo segundo al artículo 115 constitucional, para establecer que el Ayuntamiento sea un órgano de gobierno municipal con facultades plenas dentro de su jurisdicción, en donde ejerza el poder federal en desarrollo económico, político, social y de



preservación del medio ambiente; así como, para que el Municipio sea depositario de la propiedad de la Nación de los recursos naturales no considerados estratégicos por la Constitución.

3. Adicionar un párrafo segundo a la fracción I del artículo 115 constitucional, para establecer la separación entre el órgano ejecutivo del Ayuntamiento, que sería el Presidente Municipal, y el órgano de legislación y control, que sería el Cabildo; así como, la existencia de organismos auxiliares y consejos locales de planeación, integrados con la participación social.

4. Adicionar un párrafo quinto a la fracción I artículo 115 constitucional, para establecer que la elección de Presidente Municipal y Cabildo se hará simultáneamente, pero en boleta separada, cuando lo determinen las legislaturas de los Estados.

5. Reformar el actual párrafo cuarto de la fracción I del artículo 115 constitucional, para establecer que las legislaturas de los Estados, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, reciban las solicitudes de suspensión de Ayuntamientos, y organizarán los procedimientos para declarar que han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siempre mediante referéndum, para determinar si procede elegir a los sustitutos.

6. Reformar el actual párrafo quinto de la fracción I del artículo 115 constitucional, para incluir la obligación de las legislaturas de los Estados para designar entre los vecinos del municipio, a los Consejos Municipales.

7. Reformar el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 constitucional, para establecer que las bases normativas municipales serán elaboradas con la participación de los ayuntamientos, los cuales formularán junto con la sociedad el Plan Municipal de Desarrollo y el Programa Operativo Anual. Además se propone que en cada municipio funcione un consejo de desarrollo municipal.

8. Reformar el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, para establecer que cada municipio determinará el valor de la propiedad inmobiliaria, de acuerdo a las condiciones socioeconómicas.

9. Reformar el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, para establecer que serán parte de la hacienda municipal las participaciones y aportaciones federales, las cuales se entregarán directamente a los municipios en mensualidades adelantadas, calendarizadas de acuerdo a las particularidades de cada región; los montos y calendarios



deberán darse conocer a principio del año fiscal; además que del total de las participaciones federales, se entreguen a los municipios, por lo menos el 50 por ciento.

10. Reformar el párrafo tercero del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, para establecer: que los Ayuntamientos aprobarán las leyes de ingresos municipales, las cuales serán conocidas y vigiladas por las legislaturas de los estados; que los Municipios deberán rendir informes trimestrales de sus movimientos económicos y sus resultados y; que en cada Municipio deberá existir una contraloría social, con la participación de ciudadanos de derecho idóneo.

11. Reformar la fracción V del artículo 115 constitucional, para facultar a los municipios a que administren recursos naturales propiedad de la Nación.

12. Reformar la fracción VII del artículo 115 constitucional, para incluir que en todos los casos, los municipios dispondrán de una fuerza pública municipal y participarán en el consejo coordinador de mando.

13. Reformar la fracción IX del artículo 115 constitucional, para facultar a los municipios a que funden y concesionen medios masivos de comunicación adecuados, de acuerdo con la disponibilidad de frecuencias.

14. Adicionar una fracción V al artículo 71 constitucional para que los Ayuntamientos tengan derecho de iniciativa de ley en los asuntos que la Constitución les otorga.

I. En la iniciativa presentada el 23 de abril de 1998, por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, se propone :

1. Reformar la fracción V del artículo 115 constitucional, para establecer que los Municipios tengan facultades para elaborar programas de ordenamiento ecológico local.

2. Reformar la fracción IX del artículo 115 constitucional, para establecer que los Municipios protejan la biodiversidad.

J. En la iniciativa presentada el 11 de diciembre de 1998, por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, se propone adicional una fracción V al artículo 115 constitucional, para facultar a los municipios a intervenir directamente en el desarrollo integral de los núcleos agrarios.



K. La iniciativa presentada el 30 de abril de 1999, por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, plantea propuestas coincidentes a las iniciativas antes referidas; principalmente con la presentada el 31 de marzo de 1998, por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, y también con algunas de las elaboradas por los grupos de trabajo que a efecto se constituyeron

Por otra parte, esta iniciativa, propone además modificaciones para reformar el párrafo primero del artículo 115 constitucional, con el objeto de considerar al municipio, como base del poder político soberano, que se regirá por un estatuto orgánico municipal, y tendrá personalidad jurídica plena.

L. En la iniciativa presentada el 26 de mayo de 1999 por diversos diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional para adicionar la fracción IX del artículo 115 constitucional, plantea la participación de la sociedad civil y la concertación como instrumentos para lograr el desarrollo integral de los municipios y para ello se prevé la creación de un Consejo Municipal de Concertación en cada Municipio.

Las iniciativas motivo del presente dictamen, presentan las siguientes coincidencias y divergencias:

1. Las iniciativas presentadas por los Diputados Federales Américo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y Humberto Treviño Landois integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y por la Diputada Federal María de la Luz Núñez Ramos; Carmelo Enríquez Rosado, Pedro Magaña Guerrero, Isael Petronio Cantú Nájera, José Luis Sánchez Campos, Mario del Carmen Escobedo Pérez, Gilberto Parra Rodríguez, Plutarco García Jiménez, Gerardo Ramírez Vidal, Jesús Flores G., Anastacio Solís Lezo y Laurentino Sánchez Luna, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, coinciden en modificar el texto de la fracción VII del artículo 115 constitucional, que se refiere a la facultad que tienen el Ejecutivo Federal o los gobernadores de los Estados del mando de la fuerza pública en los municipios en donde residan habitual o transitoriamente. Sin embargo, las propuestas específicas de modificación se orientan en distintos sentidos:

a) Los Diputados Federales Américo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y Humberto Treviño, proponen la derogación de la fracción VII del artículo 115 constitucional.



b) Los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, proponen reformar el texto actual de la fracción VII del artículo 115 constitucional, para establecer que la policía municipal acate las órdenes del Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, sólo en caso de que se susciten hechos que pongan en peligro la estabilidad social del municipio o su seguridad personal, respetando siempre las garantías individuales.

c) Por su parte, la Diputada Federal María de la Luz Nuñez Ramos, propone reformar la fracción VII del artículo 115 constitucional, manteniendo la facultad que tienen el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados de tener el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente; pero con una adición en su parte final, consistente en que en todos los casos, los municipios dispondrán de una fuerza pública municipal y participarán en el consejo coordinador de mando.

2. Las iniciativas presentadas por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y por la Diputada Federal María de la Luz Nuñez Ramos, coinciden en que se incluya dentro de los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 constitucional, lo relacionado con las aportaciones federales.

En el caso de los diputados del PAN, proponen que se adicione un inciso d) a dicha fracción, en donde se considere cualquier aportación adicional, sea de la federación o de los estados; y en la propuesta de la Diputada María de la Luz Nuñez Ramos, se propone reformar el inciso b) para establecer que dichas aportaciones federales, que serán por lo menos de un cincuenta por ciento, las cuales se conocerán al principio del año fiscal y previo calendario, y además le deberán entregar directamente a los municipios en mensualidades adelantadas.

En cuanto al pago del impuesto predial, en las iniciativas presentadas por el grupo parlamentario del Partido del Trabajo, el 23 de octubre de 1997, y por el grupo parlamentario del PAN, presentada el 31 de marzo de 1998, proponen que las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada o Paraestatal, así como los gobiernos de los Estados, estén obligados a pagar el impuesto predial de todos sus bienes inmuebles, tanto de dominio público como de dominio privado;

3. Las iniciativas presentadas por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y de la Diputada Federal María de la Luz Nuñez Ramos, coinciden en que el valor catastral sea determinado por los ayuntamientos.



J. Los aspectos específicos de cada iniciativa ya fueron expuestos, y serán analizados en forma integral en el apartado de considerandos.

Con base en los antecedentes anteriores, esta Comisión dictaminadora, expone las siguientes:

CONSIDERACIONES

1. Esta Comisión coincide con los autores de las iniciativas objeto del presente dictamen, en el sentido de que el Municipio es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa en nuestro país.

2. Diversas circunstancias de orden político y económico, han propiciado que el Municipio presente carencias de tipo financiero, así como debilidad política y jurídica en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre.

3. Por ello, esta Comisión está de acuerdo con los autores de las iniciativas que se dictaminan, en la necesidad de reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para propiciar el fortalecimiento del Municipio en México. En este sentido, coincidimos también con el titular del ejecutivo federal, quien ha sostenido que, "el compromiso con la renovación del federalismo, también implica la promoción del municipio como espacio de gobierno, vinculado a las necesidades cotidianas de la población; y que la integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad y autonomía serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mayores gobiernos". De ahí que esta Comisión dictaminadora procure las siguientes características en el presente dictamen: reconocimiento y protección del ámbito exclusivo municipal, precisión jurídica y reenvío de la normatividad secundaria a las legislaturas de los Estados y a los Ayuntamientos según sea el caso, conforme a los lineamientos de la reforma que se dictamina.

4. Esta comisión, considera que es conveniente incluir nuevas disposiciones al artículo 115 constitucional. Así todas las iniciativas analizadas con motivo del presente dictamen coinciden en que el municipio sea el eje de desarrollo nacional. Ya que a través de la consolidación del municipio se logrará el impulso al desarrollo regional y urbano en concordancia con los objetivos del crecimiento económico.



4.1 Es procedente reformar la fracción I en su primer párrafo, con la intención de reconocer expresamente el carácter del municipio como un ámbito de gobierno. Para ello, es necesario sustituir en ese párrafo el término "administrar" por el de "gobernar", para dejar claro el cometido general del Ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio.

Mediante la reforma correspondiente, se pretende que en el ámbito de gobierno del municipio se ejerzan competencias exclusivas a favor del Ayuntamiento; lo que supone la exclusión, no solo de autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y el ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que creado por los poderes federales o estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales. Lo anterior sin embargo, no afecta la posibilidad que se creen instancias de coordinación, asociación o concertación, o bien concesión, autorización y contratación de cualquier índole, siempre y cuando sean aprobadas por el propio Ayuntamiento. De esta forma se elimina la práctica incorrecta de que se constituyan organismos o instancias paralelas a la figura del Ayuntamiento o Consejos Municipales. Igualmente, en esta fracción se expresa la fórmula básica de integración de los ayuntamientos, a partir de un Presidente Municipal y el número de síndicos y regidores que de acuerdo a su circunstancia deben señalar las leyes estatales.

Por otra parte, en aras de un perfeccionamiento técnico y para dar congruencia al texto constitucional, se utiliza en todo el artículo 115 la expresión "estatales" y no "locales", para referirnos consistentemente al ámbito de competencia de la entidad federativa o de cualquiera de sus poderes, en relación con los municipios.

Para lograr un orden lógico de las prevenciones de la fracción I en estudio, el párrafo quinto pasa a ser cuarto y el párrafo cuarto pasa a ser quinto, al cual a su vez, se le adiciona el requisito de que los Consejos Municipales estén integrados por el número de miembros que determine la ley estatal. Además de que en tales supuestos se deberán cubrir las exigencias legales impuestas para ser regidor de un ayuntamiento.

4.2 La intención de ésta 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 expiden sus reglamentos, y otras disposiciones administrativas de orden general.

Dichas leyes se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas, que le 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:

4.2.1 En el inciso a) se establecen los medios de impugnación y los órganos correspondientes, para dirimir controversias entre los particulares y la administración pública municipal, los cuales deberán conducir a la observancia de los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Se deja a salvo para cada ayuntamiento decidir, a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal. La ley, solo contemplará los principios generales en este rubro.

4.2.2 En el inciso b), se establece que la ley deberá prever el requisito de mayoría calificada de los miembros de un Ayuntamiento en las decisiones relativas a la afectación de su patrimonio inmobiliario y la firma de convenios que por su trascendencia lo requieran; sin embargo, en dichas decisiones la legislatura estatal ya no intervendrá en la toma de la decisión a los ayuntamientos.

4.2.3 En el inciso c), se señala que las leyes estatales incluirán normas de aplicación general para la celebración de convenios de asociación entre dos o más municipios, entre uno o varios municipios y el estado, incluyendo la hipótesis a que se refiere la fracción VII del artículo 116 constitucional, para fines de derecho público.

4.2.4 En el inciso d), se prevé que la ley estatal contemple, con base en el ámbito de competencia exclusiva municipal, el procedimiento y las condiciones para que el Ayuntamiento transfiera la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función a



su cargo, en favor del Estado. Ello mediante la solicitud del Ayuntamiento a la legislatura, cuando no haya convenio con el gobierno estatal de que se trate.

4.2.5 En el inciso e), se establece que las legislaturas estatales expedirán las normas aplicables a los municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes. Es decir, la norma que emita el legislativo para suplir en estos casos, la falta de reglamentos básicos y esenciales de los municipios, será de aplicación temporal en tanto el municipio de que se trate, emita sus propios reglamentos.

Por último, la Comisión considera necesario prever en un nuevo párrafo cuarto de la fracción II en análisis, que las legislaturas estatales establezcan las normas de procedimiento para resolver los conflictos que pudieran surgir entre los gobiernos estatales y los municipios con motivo de la realización de los actos a que se refieren los incisos b) y d) de la fracción segunda en comento. Para dirimir tales diferencias, el órgano competente será la legislatura estatal correspondiente. Esta previsión desde luego se entiende sin perjuicio del derecho de los gobiernos estatales y de los municipios de acudir en controversia constitucional en los términos del artículo 105 Constitucional y su ley reglamentaria.

4.3 Una de las reformas más importantes que se introducen en el presente decreto es, sin duda, la referente a la fracción III que contiene un catálogo de competencias exclusivas.

Este aspecto, está planteado en las iniciativas en estudio, por lo cual, la comisión que suscribe estima procedente eliminar el concurso de los estados en las funciones y servicios establecidos en la nueva fracción III, para que queden con dicho doble carácter (función y servicio público), las materias descritas en los incisos correspondientes en calidad de competencias municipales exclusivas, sin perjuicio del mecanismo de transferencia previsto en los incisos c) y d) de la ya explicada nueva fracción II.

En referencia a las materias cuyo concepto se amplía o aclara, tenemos lo siguiente:

En el inciso a) de la fracción III, a la materia de agua potable y alcantarillado se le agrega drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales.

En el inciso c), que contempla limpia, se precisa que se trata también de los servicios para recolectar, trasladar, tratar y disponer de residuos, obviamente de los que su tratamiento no esté reservado a la competencia de otros ámbitos de gobierno, según la ley de la



materia, en los términos de la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución General de la República.

En el inciso g), al concepto de calles, parques y jardines, se le agrega genéricamente el equipamiento que se entiende como la obra, mobiliario e infraestructura accesoria a los conceptos principales ya enunciados.

En el inciso h), se adecua la noción de seguridad pública, y se reenvía al artículo 21 Constitucional para aclarar que la exclusividad en este aspecto resulta de la parte específica que el nuevo concepto, en esta materia, le asigna al ámbito municipal, lo cual incluye lo que se refiere a la policía preventiva municipal y se mantiene la facultad en materia de tránsito municipal.

De todo lo anterior, se debe concluir que se trata de funciones y servicios del ámbito municipal, para que se ejerzan o se presten exclusivamente por su órgano de Gobierno: el ayuntamiento y la administración Pública Municipal que le deriva.

Se agrega un nuevo párrafo segundo para prevenir que, sin perjuicio de sus competencias, en las materias que tienen regulación federal o estatal especial, los municipios observarán las leyes de la materia sin que éstas, puedan desvirtuar la competencia del municipio al efecto. Esto significa, por ejemplo, que si bien el municipio tiene en exclusiva el servicio de agua potable en su jurisdicción, ello no implica que no deba observar la ley federal de aguas nacionales o las leyes estatales para la distribución de agua en bloque; no obstante, dichas leyes no podrán sustraer del ámbito del municipio su potestad primigenia de distribuir entre la población el vital líquido si no media la el acuerdo o resolución de su órgano de Gobierno.

Por último, se recorre el actual párrafo segundo para convertirse en tercero, eliminando la taxativa de que los municipios se puedan asociar sólo entre municipios de un mismo estado y solo para la prestación de servicios. Con la nueva redacción, los municipios se podrán asociar libremente para los fines de la fracción en estudio, si son de un mismo Estado, y si son de dos o más Estados tendrán que acudir a la legislatura para su aprobación. En ambos casos, se amplía la posibilidad de asociación no sólo para la más eficaz prestación de servicios públicos sino también para el ejercicio de sus funciones públicas. A lo anterior se suma la vía de convenir con el Estado un esquema de asunción de servicios o funciones municipales o bien, de coordinación entre ambos.



Esta comisión considera necesario señalar, que la facultad que se otorga a las legislaturas para que autoricen la asociación de municipios de diferentes estados, de ninguna manera debe entenderse en demérito de las asociaciones municipales de derecho privado que existan bajo la figura de asociaciones civiles y las que se puedan crear a futuro, ya que en éste supuesto estamos en presencia de una asociación, ilimitada en términos de derecho común, atendiendo al doble carácter de la persona moral denominada municipio. En éste último caso, -a diferencia del que se ocupa la presente reforma -, el municipio actúa en términos de persona moral de derecho privado como atributo de su personalidad jurídica.

4.4 La fracción IV es de reformarse, atentos a las motivaciones expresadas en las iniciativas en estudio.

En efecto, el segundo párrafo debe ser modificado en relación a la prohibición para exentar u otorgar subsidios respecto de las contribuciones municipales a las que dicho párrafo se refiere, para dejar el término amplio de "personas" con lo cual se entiende que se trata de "personas físicas o morales" indistintamente, lo mismo que la denominación genérica de "institución", ya que nos referimos a "instituciones públicas o privadas."

Por tal razón, los bienes del dominio público de los tres órdenes de gobierno, que utilicen las entidades Paraestatales o cualquier forma de concesión, contrato o autorización, mediante los cuales particulares hagan uso de dichos bienes para actividades accesorias al objeto público.

Lo anterior responde al hecho de que dichos bienes e instituciones o personas que los utilizan, demandan los mismos servicios municipales que otros bienes que no tienen la calidad de bienes del dominio público y que sin embargo si tributan impuesto predial.

Además del principio de equidad, se busca fortalecer el ámbito municipal en lo que se refiere a sus ingresos propios, por lo que a partir de la presente reforma, debe verificarse en contrapartida, un esfuerzo recaudatorio municipal en donde la tasa y los valores que le sirvan de base sean justos, y no se concedan subsidios, (como ya lo previene la Constitución en el párrafo que se reforma en su parte subsistente) y las tasas sean la pauta de los principios de proporcionalidad y equidad para los causantes.

Se agrega un nuevo párrafo tercero recorriendo el actual al cuarto, con el objeto de garantizar leyes de ingresos municipales en las que anualmente las legislaturas estatales, fijen las tasas cuotas y tarifas a propuesta del ayuntamiento interesado y respecto de las contribuciones de mejoras, impuestos y derechos.

En materia de cuentas públicas, se confirma la tarea exclusiva de las legislaturas no solo de "revisar" sino de fiscalizar las cuentas públicas de los ayuntamientos. Con lo anterior se robustece la función fiscalizadora de los congresos estatales respecto de los municipios.

Por tanto la evaluación de los programas municipales corresponderá al Ayuntamiento, respecto del desempeño que tenga la Administración Pública Municipal.

A juicio de la comisión suscrita, la incorporación del término fiscalización atiende el sentido que anima la reforma constitucional en curso de su artículo 79, misma que daría lugar a la creación de la entidad de fiscalización superior.

Por último, se aclara en un párrafo quinto, que la libertad de hacienda implica un ejercicio exclusivo de sus recursos por parte de los ayuntamientos, sin perjuicio de que autoricen a terceros para ello. Lo anterior evita la posibilidad de que mediante actos o leyes de los poderes federales o estatales se afecte de cualquier modo la hacienda municipal.

Por lo tanto, serán incompatibles con el nuevo precepto constitucional los actos de cualquier órgano legislativo o ejecutivo distinto al ayuntamiento, que se comprometan o predeterminen cualquier elemento de su presupuesto de egresos, incluso dietas o salarios de los miembros de los ayuntamientos o sus funcionarios, puesto que para cualquier caso, es una disposición presupuestal propia del ayuntamiento en el hoy exclusivo ejercicio de administrar su hacienda.

4.5 Se corrige el actual modelo de redacción que contiene la fracción V del artículo 115 constitucional para abrirlo en incisos y dar mayor claridad a cada una de las materias concurrentes del municipio. En consecuencia, para atender al espíritu de las iniciativas, se faculta al municipio para no sólo controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo; a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, y participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional.

4.6 Se resuelve otorgar en todo caso el mando de las policías preventivas municipales a los presidentes municipales, mando que desde luego podrá ser delegado en los términos del reglamento que el ayuntamiento respectivo autorice. No obstante, congruentes con el sistema nacional de coordinación en materia de seguridad pública, dichos mandos policiacos deberán acatar las órdenes del Gobernador que corresponda en los casos que

bajo su responsabilidad, califique como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

5. Con el objeto de dar un periodo razonable de tiempo para la difusión de ésta reforma, por su trascendencia, en un primer artículo transitorio se establece la entrada en vigor del presente decreto ocurrirá a los 90 días de publicación en el diario oficial de la federación, sin perjuicio de las excepciones que se prevén en los transitorios subsecuentes.

6. Con el propósito de que las reformas y adiciones constitucionales sean incluidas en la legislación estatal correspondiente, ésta Comisión considera que en un artículo segundo transitorio se otorgue un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para que los Estados adecuen su marco jurídico. Así mismo, en dicho transitorio se establece un plazo hasta el 30 de abril del año 2001 para que a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del presente decreto, los Estados adecuen sus constituciones y leyes al mismo.

Por tanto, para no dejar una laguna legal temporal, en segundo párrafo se previene que serán aplicables las disposiciones vigentes durante los términos y plazos a que se refiere el párrafo anterior.

7. Se establece en un tercer artículo transitorio, un plazo de 90 días para que los Estados elaboren los programas de transferencia de los servicios públicos o funciones municipales exclusivas conforme al presente decreto, contados a partir de la respectiva solicitud. Congruente con lo anterior, se prevé que mientras ocurre la solicitud y el proceso de transferencia en devolución, de una materia municipal a cargo del gobierno estatal a la entrada en vigor del presente decreto, la función o servicio público que se trate deberá continuar ejerciéndose o prestándose en los términos que se haya venido haciendo, protegiendo el interés de la ciudadanía.

Así mismo se prevé en un segundo párrafo del artículo transitorio en comento que, solo para el caso de los servicios de agua potable, alcantarillado, drenaje y tratamiento de sus aguas residuales a que se refiere el inciso a) de la fracción III que se reforma,, los gobiernos estatales que a la entrada en vigor de la presente reforma tuvieran a su cargo dichos servicios, podrán solicitar a la legislatura que los faculte a conservarlos en su ámbito estatal, siempre y cuando de ser transferido a los municipios, genere una afectación que perjudique sustancialmente la prestación o ejercicio de dichos servicios y funciones. Al efecto, el municipio interesado deberá ser oído y sin perjuicio de su derecho de acudir a la



suprema corte de justicia de la nación en controversia constitucional, cuando la legislatura resuelva a favor del gobierno estatal, sin reunir los requisitos expresados en este párrafo.

8. Se prevé en un artículo cuarto transitorio, para que los Estados y Municipios ajusten sus convenios a lo establecido en este decreto, a las constituciones y leyes locales.

9. Así mismo, se establece un quinto artículo transitorio para prever el desarrollo de la recaudación de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria con que enfáticamente la presente reforma le da un impulso económico a los municipios del país. Para ello, antes del año 2002, las legislaturas y los municipios según les corresponda harán lo necesario para que los valores unitarios de suelo que sirven de base para dichas contribuciones sean equiparables a los valores de mercado o comerciales.

10. Por su parte, se propone un artículo sexto transitorio, para que en las acciones que se deriven del presente decreto, se respeten los derechos y obligaciones contraídos con terceros previamente a la publicación del mismo, así como con los derechos de los trabajadores estatales y municipales.

11. Por último, los integrantes de esta Comisión dictaminadora señalamos que el proyecto de decreto de modificación constitucional que sometemos a la consideración de esta Asamblea, es el resultado de un proceso de estudio y análisis de todas y cada una de las iniciativas mencionadas. En consecuencia, las proposiciones de los proyectos que no fueron incorporadas deben considerarse desechadas.

Como resultado de los razonamientos expuestos en el presente dictamen, esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, se permite someter a la consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados, el siguiente Proyecto de Decreto de reforma y adición del los artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

ARTICULO UNICO. Se reforman los párrafos primero, cuarto y quinto a la fracción I; se reforma el párrafo segundo y se adicionan un párrafo tercero y uno cuarto a la fracción II; se reforma el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h), e i), el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero a la fracción III; se reforman los párrafos segundo y tercero, y se adicionan los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reforman las fracciones V y



VII; todas del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115.

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre aquel y el gobierno del Estado.

....

....

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

II.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, 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.

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

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las



controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad..

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

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

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b).....

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d).....

e).....



f).....

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i)

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

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 éste 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.

IV.

a) a c)

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 los Estados 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.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.



Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.



VI.

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los Municipios donde resida habitual o transitoriamente; y

VIII.

.....

IX.

X...

ARTICULOS TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes:

ARTICULO SEGUNDO. Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

ARTICULO TERCERO. Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al



programa de transferencia que presente el gobierno del estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.

En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.

ARTICULO CUARTO. Los estados y municipios realizarán los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este decreto y a las constituciones y leyes estatales.

ARTICULO QUINTO. Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.

ARTICULO SEXTO. En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente decreto, se respetarán los derechos y obligaciones contraídos previamente con terceros, así como los derechos de los trabajadores estatales y municipales.

Dado en la Sala de Comisiones del Palacio Legislativo de San Lázaro a los catorce días del mes de junio de mil novecientos noventa y nueve.

III. DISCUSIÓN / ORIGEN

CAMARA DE ORIGEN : DIPUTADOS
DISCUSION

México D.F., a 17 de junio de 1999.

Lectura del acta de la sesión anterior.



DICTAMEN A DISCUSION

De la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con Proyecto de Decreto, que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

EL C. PRESIDENTE: El siguiente punto del orden del día es la discusión del acta de la sesión anterior.

Se ruega a la Secretaría consulte a la Asamblea si se le dispensa la lectura al acta, tomando en consideración que ha sido entregada a las diversas fracciones parlamentarias para sus observaciones a fin de que se pueda proceder a su votación.

-LA C. SECRETARIA, DIP. MARIA ELENA CRUZ MUÑOZ: Por instrucciones de la Presidencia, se consulta a la Asamblea si se dispensa la lectura al acta de la sesión anterior.

ACTA DE LA SESION DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION, CELEBRADA EL MARTES QUINCE DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE, CORRESPONDIENTE AL PRIMER PERIODO DE SESIONES EXTRAORDINARIAS DEL SEGUNDO RECESO DEL SEGUNDO AÑO DE EJERCICIO, DE LA QUINCAGESIMA SEPTIMA LEGISLATURA.

Presidencia de la diputada Bertha Hernández Rodríguez.

En la capital de los Estados Unidos Mexicanos, a las once horas con veinte minutos del martes quince de junio de mil novecientos noventa y nueve, con la asistencia de trescientos quince diputados, la Presidenta declara abierta la sesión.

La Secretaría da lectura al orden del día y la Asamblea aprueba el acta de la sesión anterior en sus términos, en votación económica.

Se da lectura a una comunicación de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con la que solicita que la discusión sobre el dictamen de la Ley Orgánica del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos, se posponga. De enterado.



Se consulta a la Asamblea si se le dispensan todos los trámites al dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma el artículo ciento quince de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, desde su curul, el diputado Sodi de la Tijera, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, se inconforma con el trámite.

La Presidenta ordena que se dé la primer lectura al dictamen y la Secretaría así lo hace.

Agotados los asuntos en cartera, la Secretaría da lectura al orden del día de la próxima sesión y el Presidente clausura la de hoy a las doce horas con cincuenta y tres minutos, citando para la que tendrá lugar el jueves diecisiete de junio de mil novecientos noventa y nueve, a las diez horas.

Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo:

VOTACION

Los ciudadanos diputados que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo:

VOTACION

Aprobada, señor Presidente.

EL C. PRESIDENTE: Sírvase la Secretaría someter a votación si se aprueba el acta.

-LA MISMA C. SECRETARIA: Está a discusión el acta. No habiendo quien haga uso de la palabra, en votación económica se pregunta si se aprueba.

Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo:

VOTACION

Los ciudadanos diputados que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo:

VOTACION

Aprobada, señor Presidente.



- EL C. PRESIDENTE: Muchas gracias, diputada secretaria. El siguiente punto del orden del día es la segunda lectura del dictamen con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En virtud de que se encuentra publicada en la Gaceta Parlamentaria del día 15 de junio dicha iniciativa, consulte la Secretaría a la Asamblea si se le dispensa la lectura al dictamen.

- EL C. SECRETARIO, DIP. LIBRADO SILVA GARCIA: En votación económica, se pregunta a la Asamblea si se le dispensa la lectura al dictamen.

Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo:

VOTACION

Los ciudadanos diputados que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo:

VOTACION

Se le dispensa la lectura al dictamen, señor Presidente. Es de segunda lectura.

-EL C . PRESIDENTE: Muchas gracias diputado secretario. Ha solicitado el uso de la palabra para presentar una propuesta de adiciones al dictamen, la ciudadana diputada Antonia Mónica García Velázquez. En mérito de lo anterior, se concede el uso de la palabra a la diputada Mónica García Velázquez.

-LA C. DIP. ANTONIA MONICA GARCIA VELAZQUEZ: Honorable Asamblea: Los suscritos diputados de la LVII Legislatura, en los términos del artículo 124 del Reglamento Interno de esta soberanía, venimos a formular la siguiente propuesta de adiciones al capítulo de considerando del dictamen y al decreto de reformas del artículo 115 constitucional:

-EL C . PRESIDENTE: De conformidad con lo que establece el Artículo 125 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, consulte la Secretaría a la Asamblea si se acepta a discusión la proposición de adición al dictamen .

-EL SECRETARIO VICTOR GALVAN GASCON: Por instrucciones de la Presidencia...

-EL C. PRESIDENTE: Permítame la Secretaría.



-EL C. DIP. PABLO GOMEZ ALVAREZ: (Desde su curul) Señor presidente.

-EL C. PRESIDENTE: ¿Con qué objeto, diputado Pablo Gómez? Sírvanse activar el micrófono del diputado Pablo Gómez.

-EL C. DIP. PABLO GOMEZ ALVAREZ: (Desde su curul) Lo que quisiera solicitar, diputado Presidente, es que se explicara exactamente el trámite que se le está dando a la propuesta del PRI, porque después de recibir abierto el trámite de la discusión del dictamen, lo que procede es hacerlo en lo general.

Lo que acabamos de oír podría ser una propuesta de modificación en lo particular.

Yo creo que lo primero que hay que hacer es el debate en lo general. Los puntos presentados por el grupo parlamentario del PRI, se podrían ver en el trámite en lo particular.

Si la comisión, en ínter, quiere analizarlas, claro que lo puede hacer, y eso facilitaría el examen de la propuesta.

Yo lo que propongo por lo tanto es que en este momento se abra ya la lista de oradores en lo general, y cuando vayamos a lo particular podamos ver la propuesta del PRI, y, si acaso, la modificación que pudiera hacer la comisión.

Hay otras propuestas en lo particular, ésta no es la única, sólo que se está esperando al momento, que no es éste evidentemente.

-EL C. PRESIDENTE: Muchas gracias, diputados Gómez .

-EL DIP. FIDEL HERRERA BELTRAN: (Desde su curul) Señor presidente.

-EL C. PRESIDENTE: ¿Con qué propósito, diputado Herrera?

-EL C. DIP. FIDEL HERRERA BELTRAN: (Desde su curul) Diputado Presidente, con el propósito de contribuir a clarificar el procedimiento.

El artículo 120, 24 y 25 de nuestro Reglamento, hace las provisiones necesarias para la presentación de la propuesta que fue leída.



Sin demérito de atender a los argumentos del diputado Gómez, creo que este procedimiento ya iniciado tiene que completarse, el de proceder a aceptar a discusión las propuestas de adiciones a la Exposición de Motivos y al Proyecto de Decreto, que ya fue leído en la sesión precedente a ésta.

Desahogado este trámite, la Presidencia puede, en consecuencia, reservarlo para su discusión en el momento procedimental adecuado. Y en ese sentido, hecha esta provisión, proceder a desahogar, como está establecido en nuestro Acuerdo Parlamentario, la discusión en lo general del Proyecto de Decreto, con las partes que no hayan sido reservadas y sobre las cuales no se hayan presentado propuestas de enmiendas o de modificaciones.

Consecuentemente, podríamos, una vez desahogado el trámite de la aceptación de esta propuestas, proceder a iniciar la discusión en lo general.

-EL PRESIDENTE: Muchas gracias, diputado.

-EL C. DIP. BERNARDO BATIZ VAZQUEZ: (Desde su curul) Señor presidente .

-EL C. DI P. BERNARDO BATI Z VAZQUEZ: (Desde su curul) Enseguida del diputado a quien ya le dio uso de la palabra, solicito también la palabra, por favor.

-EL PRESIDENTE: Estamos en precisiones sobre el procedimiento. ¿Es sobre ese asunto, diputado? Adelante.

-EL C. DIP. BERNARDO BATIZ VAZQUEZ: (Desde su curul) Señor presidente, para hacer una proposición, similar a la que ya se presentó aquí, en relación con el Inciso I de la fracción III del Artículo 115 que está a discusión. Quisiera reservarlo para cuando el trámite, si ustedes lo deciden así, sea en lo particular, si se abre la discusión en lo particular, o para hacer la propuesta, tal y como se hizo hace un momento.

-EL PRESIDENTE: En su momento, diputado Batiz. El procedimiento que marca nuestra norma es que, de acuerdo al artículo 124, que solicito a la Secretaría le dé lectura, el artículo 124 del Reglamento, debe procederse a su consideración si se acepta a discusión. Adelante, secretario.



-EL SECRETARIO VICTOR GALVAN GASCON: Artículo 124.- En la sesión en la que definitivamente se vote una proposición o proyecto de ley, podrán presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados.

-EL PRESIDENTE: Muchas gracias. Por favor, el artículo 125.

-EL MISMO C. SECRETARIO: Artículo 125.- Leída por primera vez una adición, y oídos los fundamentos que quiera exponer su autor, se preguntará inmediatamente si se admite o no a discusión. Admitida, se pasará a la comisión respectiva, en caso contrario se tendrá por desechada.

-EL C. PRESIDENTE: Muchas gracias secretario. En mérito de lo que señala nuestro reglamento, vamos a preguntar a la asamblea si se admite o no a discusión la propuesta presentada, que ha sido leída por la diputada Mónica García Velázquez.

-EL C. SECRETARIO VICTOR A. GALVAN GASCON: Por instrucciones de la Presidencia, en votación económica se pregunta a la asamblea si se acepta para su discusión, la proposición de adiciones al dictamen.

Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo:

(Votación)

Los ciudadanos diputados que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo:

(Votación)

Aceptada señor Presidente.

-EL C. PRESIDENTE: Muchas gracias. A continuación le solicito a la Secretaría que consulte a la asamblea si se considera la proposición de urgente resolución.

EL C. SECRETARIO DIP. VICTOR A. GALVAN GASCON: Por instrucciones de la Presidencia, y con fundamento en los artículos 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se consulta a la asamblea si se le dispensan todos los tramites y se pone a discusión y votación de inmediato.

Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo:



(Votación)

Los ciudadanos diputados que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo:

(Votación)

Aceptada señor Presidente, se le dispensan los trámites.

-EL C. PRESIDENTE: En consecuencia está a discusión en lo general y en lo particular, el proyecto de decreto que reforma y adiciona al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las adiciones propuestas .

-EL C. DIPUTADO BERNARDO BATIZ VAZQUEZ (Desde su curul): Señor Presidente .

-EL C. PRESIDENTE: Sí diputado Batiz. Micrófono para el diputado Bátiz, por favor.

EL C. DIPUTADO BERNARDO BATIZ VAZQUEZ (Desde su curul): Señor Presidente, yo tengo una proposición por escrito en los mismo términos en que se presentó la anterior, y que me permito solicitar que en igualdad de circunstancias, se me conceda el uso de la palabra,

-EL C PRESIDENTE: Tiene el uso de la palabra el diputado Bernardo Bátiz Vázquez, con el propósito de presentar una proposición de adición al dictamen.

Sí diputado Juan Marcos Gutiérrez, por favor micrófono.

-EL C. DIPUTADO JUAN MARCOS GUTIERREZ GONZALEZ (Desde su curul): Sí, con todo respeto a la Presidencia, sólo para aclarar que una vez hecha la propuesta que tiene el diputado Bátiz, aclare usted que lo que procede es la discusión del dictamen. No hay discusión en lo general y en lo particular puesto que su estructura es de un decreto Único, procederá entonces luego de b discusión, la votación del dictamen que se publicó en Gaceta, y consecuentemente de una por una las adiciones que se han presentado en los términos del Reglamento, aclarado eso, adelante.

- EL C. PRESIDENTE: Se agradece la precisión diputado. Tiene el uso de la palabra el diputado Bernardo Bátiz, para presentar una propuesta de adición con fundamento en el artículo 124 de nuestro reglamento.



EL C. DIPUTADO BERNARDO BATIZ VAZQUEZ: Con su venia señor Presidente; señoras y señores diputados:

Me refiero al inciso 1) de la fracción III del artículo 115, en su párrafo tercero, Esta fracción tercera se refiere a los servicios públicos que pueden prestar los municipios, y el inciso I), segundo párrafo, tal como está redactado, establece que los municipios pueden tomar acuerdos entre sí para la prestación de algunos servicios públicos o para el desempeño de algunas de sus funciones. Pero establecen una reserva en el proyecto, tal como está presentado por la Comisión que en mi opinión, va en contra del principio de la autonomía municipal, y yo diría que va también en contra del principio de la soberanía ciudadana que tienen los integrantes de los municipios, porque se establece una limitante para el caso en que el acuerdo que se llegue a firmar, sea un acuerdo entre municipios de estados diferentes, de estados distintos. Para este caso, se establece que la legislatura del estado debe dar la autorización del acuerdo intermunicipal.

En mi opinión esa disposición es contraria al principio de autonomía municipal, al principio de soberanía popular de los integrantes de los municipios, de los ciudadanos, de los pobladores que integran el municipio y que podríamos buscar una fórmula en la que quedara alguna reserva, algún derecho al Poder Legislativo de los estados, pero no necesariamente que se pasara de antemano por la aprobación del congreso estatal para el caso de los acuerdos intermunicipales cuando se trata de municipios de estados diferentes.

Con ese motivo yo propongo una redacción que traigo por escrito y que dejaré aquí en la Secretaría, que diga lo siguiente:

"Los municipios, previo acuerdo de sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le correspondan. " Hasta ahí va idéntico el presentado por la Comisión. El texto alternativo se inicia en este momento:

"Tratándose de asociación de municipios de estados diferentes, los congresos de cualquiera de los estados a que correspondan los municipios asociados, podrán previa audiencia de los ayuntamientos interesados y con fundamento en la ley o en las constituciones estatal o federal, declarar la ineficacia del acuerdo. "



Mi propuesta consiste en que no se exija de antemano la aprobación del Congreso para un acuerdo municipal, sino que se permita con libertad a los ayuntamientos, a los municipios, llevar a cabo sus acuerdos, y sólo para el caso de que un congreso estatal considerara que hay una violación a la ley, a la Constitución, a la soberanía del estado y previa la audiencia al ayuntamiento, se pueda decretar la ineficacia del acuerdo. De otra manera, estamos dándole a la legislatura del estado un poder discrecional, de antemano, sin oír, sin ningún procedimiento de audiencia a los ayuntamientos interesados y pueden haber acuerdos de diferentes índoles que no requieran necesariamente el acuerdo previo del Congreso que tiene muchas otras ocupaciones, puede haber acuerdos sobre cuestiones administrativas sobre panteones o mercados o comunicaciones, caminos, etcétera, que no necesiten el acuerdo previo, solemne de un congreso pero que si tenga el congreso local, de cualquiera de los estados firmantes, la posibilidad de revisar a posteriori y escuchando a los ayuntamientos decretar la ineficacia del acuerdo, pero no de antemano exigirles algo que me parece excesivo, atentatorio a la autonomía municipal y atentatorio también a la soberanía municipal y de los estados.

Quedaría de esta manera la propuesta que les hago aquí, tal y como está previsto por escrito y a disposición de ustedes. Muchas gracias.

-EL C. PRESIDENTE: Muchas gracias, diputado Batiz.

Esta Presidencia se permite hacer las siguientes precisiones, previamente solicitando su atención, señoras y señores diputados.

Estamos en la discusión de una modificación constitucional; el procedimiento está debidamente señalado en nuestro Reglamento y en el Acuerdo Parlamentario, Se requiere de una atención a todo el procedimiento y a las diversas proposiciones que en base al artículo 124 las señoras diputadas y los señores diputados tienen derecho de presentar.

Una vez que se presenten se someterá cada una de las que en base a lo que el artículo 124 señala, a consideración del pleno, si se admiten o no a discusión. De manera que vamos a desahogar, exactamente como lo hicimos con la diputada Mónica, la propuesta del diputado Batiz y todas aquellas que por escrito sean presentadas en este pleno.

Por lo tanto para agotar esta propuesta, antes de darles la palabra a otros señores diputados que han solicitado el uso de la palabra, a preguntar si se admite a discusión, si no tienen ustedes inconveniente alguno.



De acuerdo a lo que señala el Artículo 125 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, consulte la Secretaría a la Asamblea si se acepta a discusión la proposición de adición presentada por el diputado Bernardo Bátiz al dictamen en discusión.

-EL C. SECRETARIO LIBRADO SILVA GARCIA: Por instrucciones de la presidencia en votación económica se pregunta a la Asamblea, si se acepta para su discusión la proposición de adiciones al dictamen.

Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo.

(Votación) Los ciudadanos diputados que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo.

(Votación)

Se desecha señor presidente.

-EL C. PRESIDENTE: Permítame las ciudadanas y ciudadanos diputados, en virtud de que existe confusión del resultado de la votación...

(Desorden en el Salón)

... permítame la Asamblea. Esta presidencia solicita a la Oficialía Mayor que se sirva apagar el sistema de asistencia, para proceder a activar posteriormente el sistema de votación.

Le pido atentamente a los señores y señoras diputados que mantengamos el orden .

Perdón, diputado, se requiere una explicación técnica, para que se pueda registrar en computadora la asistencia de todos los ciudadanos y ciudadanas diputadas y diputados, se requiere que pase unos momentos antes de prender el sistema de votación.

Sírvase la Oficialía Mayor activar el sistema de votación electrónica por cinco minutos, a fin de que la Secretaría pueda consultar si se admite o no a discusión la propuesta de adiciones presentada por el diputado !Bernardo Bátiz .

-EL C. SECRETARIO LIBRADO SILVA GARCIA: Se ruega a la Oficialía Mayor haga los avisos a que se refiere el Artículo 161 del Reglamento Interior . Abrase el sistema



electrónico por cinco minutos para tomar la votación en lo general, en relación a la propuesta antes leída. Se precisa que el sentido de la votación es: si se admite o no a discusión la propuesta de adiciones presentada por el diputado Bernardo Bátiz.

(VOTACION)

-EL MISMO C. SECRETARIO: Se informa a la presidencia que se emitieron 132 votos en pro. 268 votos en contra y 13 abstenciones. No se acepta la propuesta del diputado Bernardo Bátiz, señor presidente.

-EL C. PRESIDENTE: Muchas gracias diputado secretario. Tiene la palabra Juan Cruz del Partido del Trabajo. Sírvanse activar el micrófono del diputado Juan Cruz.

-EL C. DIPUTADO JUAN JOSE CRUZ MARTINEZ (desde su curul): Para una propuesta de modificación también y el mismo trámite que se le ha seguido a las propuestas de mis compañeros diputados.

-EL C. PRESIDENTE: Tiene la palabra el diputado Juan Cruz del Partido del Trabajo para hacer propuestas de modificación por escrito, en mérito de lo señalado por el Artículo 124 de nuestro Reglamento.

EL C. DIPUTADO JUAN JOSE CRUZ MARTINEZ: Con su permiso señor presidente. El grupo parlamentario del Partido del Trabajo, propone la modificación al segundo párrafo de la fracción IV del Artículo 115 toda vez que consideramos que resulta notoriamente insuficiente el texto propuesto para lograr el fortalecimiento de las haciendas municipales...

-EL C. PRESIDENTE: Permítame el orador. Ciudadanas diputadas. Ciudadanos diputados. Estamos en la discusión de una modificación constitucional que reclama de todos la atención debida a las diversas propuestas. Reitero el llamado para que se le preste la debida atención a las diversas propuestas. Pido al diputado que espere unos segundos a que preste atención a la Asamblea a las propuestas a fin de saber el sentido del voto. Adelante diputado Cruz.

-EL C. DIPUTADO JUAN JOSE CRUZ MARTINEZ: Por tanto para lograr que los municipios puedan ser plenamente autosuficientes en materia financiera, es pertinente retomar el contenido de la iniciativa que nuestro grupo parlamentario presentó ante esta Soberanía.



Debemos manifestar que nuestra oposición a la forma en la que está planteado el texto de la reforma que se comenta, es en el sentido de que únicamente cubren el impuesto predial las oficinas administrativas de las entidades paraestatales. Consideramos que esto es incorrecto, ya que dichas oficinas administrativas se encuentran situadas, o bien en las capitales de los estados o en los municipios más importantes o que cuentan con mejor infraestructura, y sin tan solo éstos pagaran el correspondiente impuesto predial, no se beneficia a la mayoría de los municipios del país, y si no, pongamos los siguientes ejemplos:

En el caso del organismo público descentralizado Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, éstos cuentan con instalaciones de explotación del hidrocarburo o de refinación del mismo, y por esas instalaciones no pagarían impuesto predial, además de que sus oficinas administrativas centrales se sitúan en la Ciudad de México y aquí tampoco pagarían Impuesto Predial en su respectivo municipio donde están instaladas.

En el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, cuentan con red hospitalaria en todo el país. Las oficinas administrativas centrales de ambos órganos, se encuentran en la Ciudad de México y además en cada centro hospitalario, de manera paralela a la prestación estricta de los servicios médicos existen oficinas administrativas para las direcciones de cada centro hospitalario.

La pregunta es: ¿qué criterio se utilizaría para determinar si estos hospitales cubrirían o no el Impuesto Predial?

Si nos atuviéramos al criterio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, entonces las oficinas administrativas serían meramente accesorias de lo principal, que es la prestación de un servicio público.

Como en los casos anteriores, pudiéramos señalar un sin fin de ejemplos en donde coinciden en el mismo espacio físico oficinas administrativas y las que se encarguen de prestar el servicio público de que se trate. Tan solo para fortalecer lo anterior debemos señalar el caso de Comisión Federal de Electricidad, la que en gran parte del territorio nacional cuenta con plantas generadoras de energía en sus diferentes modalidades, que por ninguno de los inmuebles que posee cubre a los municipios Impuesto Predial alguno.



Aunado a lo anterior, existen empresas privadas que tampoco tributan dicho impuesto, en virtud de verse favorecidas con exenciones fiscales so pretexto de que dicha exención forma parte de programas o políticas de captación de inversiones.

Por las razones expuestas, entre muchas otras, el grupo parlamentario del Partido del Trabajo reivindica el que no sólo las oficinas administrativas de las entidades paraestatales, sino todos sus inmuebles, independientemente del fin al que estén destinados, deben de cubrir dicho impuesto. Además, también deben de hacerlo los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal centralizada y de las administraciones centralizadas y paraestatales de las entidades federativas.

Conforme a lo que establece el artículo 40 en relación con el artículo 115, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro sistema federal cuenta con tres niveles de gobierno a saber: federal, estatal y municipal. Sin embargo, es el nivel de gobierno más directamente vinculado a la población el que afronta mayores penurias económicas.

Para el grupo parlamentario del Partido del Trabajo, nuestro sistema federal, en consecuencia México como país sólo será fuerte en la medida en que seamos capaces de invertir las bases del desarrollo. No queremos un gobierno federal fuerte y autoritario, con estados sin fuerza económica propia y con municipios que reciben sus recursos fundamentalmente a través de la coordinación fiscal. Nosotros aspiramos a que hayan municipios fuertes, con estados fuertes y cuya resultante sea un gobierno federal fuerte, pero para ello requerimos dotar a los municipios de los instrumentos legales que les permitan fortalecer su hacienda pública.

Compañeras y compañeros diputados, por las razones antes expuestas y con fundamento en lo que dispone el artículo 124 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos proponer a la consideración de esta Asamblea, la modificación al párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 constitucional para quedar como sigue:

Las leyes federales no limitarán las facultades 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 a favor de personas o institución alguna, respecto de dichas contribuciones.

La propuesta de modificación que hacemos es la siguiente:



El Gobierno Federal estará obligado al pago del correspondiente impuesto predial por todos sus bienes inmuebles, tanto de dominio público como de dominio privado, sean de las dependencias de la administración pública centralizada o de las entidades de la administración pública paraestatal; de igual forma, los Gobiernos de los Estados estarán obligados al pago del impuesto predial correspondiente por todos sus bienes inmuebles, tanto de dominio público como de dominio privado, sea de las dependencias de la administración pública centralizada o de las entidades de la administración pública paraestatal.

Dejo en manos de la Secretaría la propuesta.

-EL C. PRESIDENTE: Muchas gracias, Diputado Juan Cruz.

De conformidad como lo establece el artículo 125 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se pide a la Secretaría se consulte a la Asamblea si se admite la propuesta presentada de adición al dictamen, si se admite a discusión.

-EL C. SECRETARIO, DIPUTADO VICTOR GALVAN GASCON: Por instrucciones de la Presidencia, en votación económica se pregunta a la Asamblea si se acepta para su discusión la proposición de adiciones al dictamen.

Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo.

(votación)

Los diputados que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo,

(votación)

Se desecha, señor Presidente,

- EL C. PRESIDENTE: Muchas gracias, diputado Secretario.

Tiene la palabra la diputada María de la Luz Nuñez, para presentar una propuesta de adiciones, con fundamento en el artículo 124 de nuestro Reglamento.



LA C. DIPUTADA MARIA DE LA LUZ NUÑEZ RAMOS: Gracias, señor Presidente .

Uno de los temas principales, probablemente el que más repercute en todos los ciudadanos con la ominosa excepción de los del Distrito Federal, es la reforma del artículo 115 constitucional.

Creo que con voluntad política podríamos lograr algunos pasos adelante. La coyuntura favorable es ahora, los textos constitucionales no se reforman cada instante y si hoy no avanzamos hasta donde reclama la sociedad, deja remos pasar una ocasión difícilmente repetible.

Legislara para mí, es también proponer recoger de la sociedad y la experiencia personal del conocimiento y construir entendimientos; es aceptar las propuestas de otros grupos legislativos, aportar lo propio, ceder y diferir aquello que no ha madurado para otros esfuerzos.

El dictamen recoge 14 de mis principales propuestas, pienso que los avances son fruto de nuestras luchas; considero que la Declaración de Atoyac está en punto y en buena medida de convertirse en reforma constitucional y esta es una victoria de todos.

Sin embargo, sin señalar lo que en mi opinión son los avances de esta reforma al artículo 115, considero que uno de los asuntos de mayor importancia que no quedan resueltos en este dictamen presentado, es el del mando de la policía preventiva en las capitales de los Estados y en la República.

La fracción VII, reconoce el mando del Alcalde sobre de la policía preventiva, pero incorpora una inadecuada capacidad discrecional de mando de los gobernadores; esto, en mi opinión es inadmisibles, amerita una discusión especial y sin cambio, un voto en contra y sin cambio, un voto en contra en lo particular.

Como ejemplo quiero acudir a la experiencia personal que tuve en Atoyac el 18 de mayo del 95, cuando la organización campesina de la Sierra del Sur tomó el palacio municipal de Atoyac. La reacción inmediata del gobernador Figueroa, lejos de intentar una solución política de diálogo, planteó la intervención policiaca. Yo como alcaldesa me opuse, legalmente podía hacerlo y gracias a ello pudimos evitar una masacre que parecía el propósito deliberado para provocar un fuego cruzado y aniquilarnos.



Por lo tanto el nuevo texto debe ser adecuado. Insisto en que el problema es solucionar las facultades de los ayuntamientos en las capitales y de una vez prever una salida para el Distrito Federal.

Mi propuesta original es crear en las capitales una coordinación que asegure el mando cotidiano del municipio sobre la policía preventiva y una instancia que reconozca la autoridad suprema y transitoria del Presidente de la República cuando estén ellos, y de los gobernadores.

Compañeros diputados y diputadas: los perredistas somos luchadores por la democracia y sabemos que éste es un proceso vital y permanente; que en política no hay nada definitivo y eterno. Nosotros somos eternamente inconformes. Muchas gracias.

-PRESIDENTE: Muchas gracias diputada Marra de la Luz Nuñez.

Procederemos conforme a lo señalado por el artículo 125 para el Gobierno Interior del Congreso General, a través de la Secretaría, a preguntar si se acepta a discusión la propuesta presentada.

-EL C. SECRETARIO VICTOR GALVAN GASCON: Por instrucciones de la presidencia, en votación económica se pregunta a la asamblea si se acepta para su discusión la proposición de adiciones al dictamen.

Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo .

(VOTACION)

Los ciudadanos diputados que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo .

(VOTACION)

Se niega la proposición de adiciones al dictamen lerdo señor presidente.

-PRESIDENTE: Ha solicitado el uso de la palabra para proponer adiciones al presente dictamen el diputado Carmelo Enríquez.

Perdón retira su petición el diputado Enríquez.



-DIP. JOSE LUIS SANCHEZ CAMPOS (desde la curul) Pido la palabra.

-PRESIDENTE: ¿Con qué propósito diputado Sánchez Campos,

-DIP. JOSE LUIS SANCHEZ CAMPOS (desde la curul) Para hacer una proposición .

-PRESIDENTE: En base al artículo 124 del Reglamento, se concede el uso de la palabra al diputado José Luis Sánchez Campos,

DIP. JOSE LUIS SANCHEZ CAMPOS: Con su permiso señor presidente:

En espera del nuevo milenio el pueblo de México requiere una transformación política, una transformación del estado que vaya a fondo,

No podemos repetir los antecedentes del Constituyente de 1917, Podemos recordar al Gral., Heriberto Jara, al Constituyente, en la discusión del artículo 115 constitucional en donde señalaba que sin la libertad económica era imposible que existiera la libertad municipal. Había que dotar a los ayuntamientos, a los municipios del país de recursos propios para que tuviera una hacienda pública propia y pudieran desarrollar las facultades que les establece la Constitución,

Sin embargo, la discusión tardó hasta 1982, fue en 1982 con la reforma municipal, el llamado "Parto de los Montes", en donde por primera vez se le dio al municipio la facultad de establecer el impuesto predial a su favor .

El municipio en el país ha carecido de recursos suficientes para impulsar su desarrollo económico, político y social. Para hacer una escuela de la democracia, como lo planteaba el Constituyente Lizarde.

El atraso en el que están sumidos los municipios es un hecho patente que esta 57 legislatura debe corregir. Hoy se discute una reforma municipal light, una reforma municipal que es un atraso y una regresión para las propias propuestas del Partido Acción Nacional.

Si no, documentémoslo en los diarios de los debates, documentémoslo en las propuestas de Acción Nacional cuando levantaba en la 55 legislatura el Diputado Garza la cuestión del federalismo fiscal, cuando se levantaba la voz por parte de los panistas de transformar a este país dándole la facultad a los ayuntamientos de tener la libertad económica.



EL C. PRESIDENTE: Permítame el orador. Esta Presidencia hace un llamado a los integrantes de la Asamblea a que permitamos que desahogue la propuesta con las argumentaciones que considere convenientes el orador en turno.

EL C. DIPUTADO JOSE LUIS SANCHEZ CAMPOS: Con fundamento... No cabe duda que cuando se habla con la verdad a los concertacionistas...

EL C. PRESIDENTE: Permítame el Diputado orador. Con qué propósito, Diputado Ramírez Pech.

EL C. DIPUTADO EDGAR MARTIN RAMIREZ PECH: Señor Presidente, para hacer una moción de orden. Usted, como Presidente, debe invitar a señor orador a que nos haga la propuesta --si finalmente va a tener alguna propuesta-- y que la haga. No estamos en el debate del dictamen, se le dio el uso de la palabra para que presentara una propuesta y hasta el momento no la ha hecho, está debatiendo el dictamen que ha sido presentado. Le pido a usted, señor Presidente, le llame la atención al señor orador.

EL C. PRESIDENTE: Muchas gracias, Diputado Ramírez Pech. Esta Presidencia hace un recordatorio al Diputado en turno de la voz para que, con las argumentaciones que considere convenientes, proceda a desahogar su propuesta de adición.

EL C. DIPUTADO JOSE LUIS SANCHEZ CAMPOS: Es un argumento fundamental el sostener las diferentes posiciones en relación a la discusión de la libertad económica y de la hacienda pública de los municipios. Es parte del argumento. No vine a debatir, vine a argumentar mi propuesta, Diputado Pech .

Con fundamento en los artículos 120, 124, 125 y demás relativos al reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicitamos a la Presidencia que somete a la consideración del pleno la siguiente modificación al dictamen en discusión:

Artículo 115, antepenúltimo párrafo de la fracción IV. Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, determinarán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarias de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria .

Con fundamento en los artículos 120, 124, 125 y demás relativos al Reglamento, pongo a la consideración del pleno la siguiente modificación al dictamen en discusión.



Artículo 115, fracción VII. La policía preventiva será municipal. Los jefes de la fuerza pública municipal actuarán bajo el mando inmediato de los presidentes municipales. Los jefes de la fuerza pública municipal en todo caso acatarán las órdenes que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados les transmitan en ocasión de su residencia habitual o transitoria en el municipio de que se trate, exclusivamente cuando se susciten hechos que pongan en peligro la seguridad personal de dichos servidores públicos o la estabilidad social de manera inminente, haciéndolas del conocimiento inmediato del presidente municipal.

Por sus atenciones muchas gracias.

EL C. PRESIDENTE: Muchas gracias, Diputado Sánchez Campos.

Con fundamento y apoyo en lo señalado por el artículo 125 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, proceda la Secretaría a consultar al pleno sobre la aceptación o rechazo de la presente propuesta de adición presentada por el Diputado José Luis Sánchez Campos.

EL C. SECRETARIO DIPUTADO VICTOR GALVAN GASCON (PRD): Por instrucciones de la Presidencia...

EL C. PRESIDENTE DIPUTADO PEDRO ROJAS ARREOLA (PRD): Perdón, son dos propuestas en un sólo evento presentadas por el Diputado Sánchez Campos. Proceda a consultar sobre las dos propuestas de adición .

EL C. SECRETARIO DIPUTADO VICTOR GALVAN GASCON (PRD): Por instrucciones de la Presidencia, en votación económica, se pregunta a la asamblea si se aceptan para su discusión las proposiciones de adiciones al dictamen.

Los ciudadanos Diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo .

(Votación)

Los ciudadanos Diputados que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo .

(Votación)



Se niegan las proposiciones y adiciones al dictamen antes lerdo, señor Presidente .

EL C. PRESIDENTE DIPUTADO PEDRO ROJAS ARREOLA (PRD): Muchas gracias, Diputado Secretario.

EL C. DIPUTADO JOSE DEL CARMEN ENRIQUEZ ROSADO (PRD. Des de su curul y sin micrófono): ¡ Pido la palabra !

EL C. PRESIDENTE DIPUTADO PEDRO ROJAS ARREOLA (PRD): Sírvanse proporcionarle el micrófono.

EL C. DIPUTADO JOSE DEL CARMEN ENRIQUEZ ROSADO (PRD. Des de su curul): Quisiera que usted precisara a la asamblea el sentido de esas resoluciones del pleno. En vista de que el compañero Secretario ha manifestado después de las votaciones que han rechazado las proposiciones. Se entiende que lo que se ha rechazado es llevarlas a Comisión para su discusión.

EL C. PRESIDENTE DIPUTADO PEDRO ROJAS ARREOLA (PRD): Muy bien .

Esta Presidencia precisa el sentido de las votaciones realizadas. En mérito de lo que señala el artículo 124, cuando se debate en definitiva un proyecto de dictamen cualquier Diputada o Diputado puede presentar propuestas de modificación, mismas que deberán ser consultadas al pleno acerca de su aceptación o rechazo.

En este caso, de acuerdo a lo que señala el artículo 125, cuando el pleno las acepta se procede a consultar si se le dispensa el trámite de ser procesadas en la Comisión, situación que aconteció con la propuesta presentada por la Diputada Mónica.

En el caso de las siguientes propuestas éstas han sido desechadas. Por lo tanto no se someten a consideración del pleno y no se envían a Comisión.

Aclarado el punto le damos la palabra al Diputado Alvaro Arceo, quien ha solicitado el uso de la palabra.

EL C. DIPUTADO ALVARO ARCEO CORCUERA (PRD): Declino.

EL C. PRESIDENTE DIPUTADO PEDRO ROJAS ARREOLA (PRD): Retira el uso de la palabra.



Muy bien. Se han agotado las peticiones de adición y por lo tanto en consecuencia de lo anterior está a discusión en lo general y en lo particular el proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la adición aprobada por este pleno.

Se informa que se han registrado para fijar posiciones los siguientes Diputados y Diputadas:

Por el Partido Verde Ecologista de México, Aurora Bazán López. Por el Partido del Trabajo, Ricardo Cantú Garza. Por el Partido Acción Nacional, Juan Marcos Gutiérrez González. Por el Partido de la Revolución Democrática, José del Carmen Enriquez, y Por el Partido Revolucionario Institucional, Marta Sofía Tamayo Morales, quienes dispondrán de hasta 15 minutos para fijar las respectivas posiciones de sus fracciones parlamentarias.

Esta Presidencia saluda la presencia de los integrantes de Presencia Ciudadana, invitados por el Diputado Ricardo Cantú Garza. Y la presencia de 50 estudiantes de la Escuela Preparatoria # 64, invitados del Diputado Eduardo Mendoza Ayala y Héctor Flavio Valdés García. ¡ Bienvenidos!

(Aplausos)

Esta Presidencia precisa que en tratándose de reformas constitucionales el tiempo para la fijación de posiciones será de hasta 20 minutos, en mérito de lo cual tiene la palabra la Diputada Aurora Bazán López, del Partido Verde Ecologista de México.

LA C. DIPUTADA AURORA BAZAN LOPEZ (PVEM): Con su permiso, señor Presidente.

Las raíces del federalismo se sustentan en la adecuada distribución de funciones y competencias en los tres órdenes de gobierno: federal, esta tal y municipal. Precisar las competencias de uno u otro orden permitirá definir el índice de actuación de una esfera pública para evitar que otra invada sus funciones hasta ahora no debidamente claras y que se han presentado a confusión.

La rectificación de las ambigüedades adicionando novedosas funciones al tercer piso de gobierno, permitirá un mayor avance en el fortalecimiento de los ayuntamientos para que sea el propio municipio el que determine sus lineamientos.



Lo anterior forma parte de una aspiración fundamental encaminada a la construcción de un modelo de desarrollo integral para la constitución del municipio, base de nuestra organización política, social, territorial y administrativa.

La precisión en la delimitación de funciones de los órdenes de gobierno en la razón que mueve a todos los grupos parlamentarios a impulsar una reforma constitucional, enriqueciendo con ello el funcionamiento del federalismo, pero sobre todo generando mecanismos que sirvan como catalizador en la consolidación de nuestro régimen de desarrollo democrático adoptado por nuestra República.

La debilidad jurídica con la que actualmente se muestra la conducción de las políticas de desarrollos municipales dirigidas principalmente por una indebida intervención del Estado en la realización de funciones en la prestación de servicios municipales aunada a la escasez de recursos financieros, para el cumplimiento de metas y fines planteados por el ayuntamiento, denota las carencias en las que se encuentra inmerso este orden de gobierno y la explicación del nulo desarrollo en muchos de los municipios de la República. Su debilidad sólo ha servido hasta ahora para afianzar la posición del Estado como continente de los municipios que lo integran, pero al alto costo del sacrificio de la funcionalidad de los mismos.

La postura del fortalecimiento municipal junto con la consolidación de su autonomía, que debe ser reconocida expresamente en el texto constitucional, es simplemente una tendencia irreversible para la creación de las condiciones mínimas de desarrollo nacional. Para lograr este objetivo se ha requerido de reformas constitucionales orientadas principalmente a los siguientes puntos .

1.- Establecer un sistema claro y bien definido de competencias, donde lo municipal encuentre armonía con lo estatal e incluso con lo federal, donde se fijen competencias exclusivas del ayuntamiento, pero sin negarles la posibilidad de coordinarse con los estados. Por ello, las autoridades estatales tendrán bien definida su esfera de competencia, en tanto que las leyes que expidan sus Congresos Locales en materia municipal, servirá de marco a las competencias reconocidas expresamente por la Constitución a los municipios, de tal modo que las actuales bases normativas que sirven de parámetro para que los ayuntamientos emitan sus disposiciones legales, sean substituidas por estas leyes marco sin vulnerar sus competencias. Esto permitirá aclarar la incierta cuestión de las bases generales, especificando claramente los alcances de las disposiciones estatales relacionadas con los municipios.



Esos mismos lineamientos generales que serían proporcionados por los estados en sus leyes marco, servirán para definir detalladamente la forma de organización interna de los municipios, aclarando que esto último sólo sucedería en los municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes. Al respecto se hace la aclaración dentro de las reformas propuestas, que la mención expresa de "competencias municipales", no implica de manera excluyente que los municipios dejen de atender la normatividad que sobre el mismo tema exista a nivel federal y local, por el contrario, dentro de esos causes se deberán conducir las disposiciones legales que emitan los ayuntamientos .

En este rubro la aplicación de materias y regularización expresa municipal deviene lo necesario, el manejo de las aguas residuales hasta ahora no contemplado; se agrega lo relativo al alcantarillado y agua potable, el tratamiento y disposición final de residuos se suman al ya contemplado de limpia al mismo tiempo que se incluye como un término general el de "equipamiento urbano " para substituir al ya rebasado concepto de "calles, parques y jardines". También se faculta al municipio no sólo para contar y vigilar el uso del suelo, sino también para autorizarlo, al tiempo que se le faculta constitucionalmente para participar en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, de materia ecológica, protección ambiental y planeación regional.

En lo relativo a los servicios públicos en los que con frecuencia el Estado participa conjuntamente con los municipios, las reformas proporcionan una solución inmediata, debido a que hay servicios que exclusivamente pueden y deben proporcionar a los municipios y los que debido a que en ocasiones éstos no tienen la capacidad de proporcionarlos, ante la disyuntiva de que de manera exclusiva sea sólo el municipio quien proporcione esos servicios determinados, pero que en ocasiones por limitaciones de infraestructura o por insuficiencias presupuestales no pueda hacerlo, no se excluya la posibilidad de que participe el estado en la proporción de esos servicios, pero siempre que el municipio así lo haya convenido previamente con el estado o lo haya solicitado al Congreso Local y éste haya aprobado; así se respeta el que los municipios de manera exclusiva proporcionen determinados servicios, pero que tampoco esta exclusividad derive en insuficiencias, proporcionándose una solución práctica.

Esto también contribuyó a que se empleara la posibilidad de que los municipios de distintas entidades federativas puedan asociarse para la presentación de servicios y ahora en el ejercicio de función pública hasta ahora inexistentes, debido a la limitante de que sólo podía llevarse a cabo con municipios de un mismo estado.



Nos preocupa de nuevo el desaire a los pueblos indígenas. No se pretende promover partidas especiales, pero sí la obligación del Estado de reconocer la especificidad indígena y sus propias formas de elección de gobierno, a través de sus usos y costumbres. Claro, para el sistema político no es importante tomar en cuenta acerca de 900 ayuntamientos indígenas, sólo que no pasemos por alto que suman más de la tercera parte del total de municipios en el país.

Sobre la disposición que el Ejecutivo Federal y Local tiene de la fuerza pública en los municipios donde residan habitualmente transitoriamente se determinó que el mando de las policías preventivas municipales corresponderá a los presidentes municipales pero tomando en cuenta además que si se presentan situaciones de fuerza mayor o alteraciones graves del orden público, dichos mandos policiacos deberán obedecer al Gobernador del Estado logrando de esta manera ser congruentes con el Sistema Nacional de Coordinación en materia de Seguridad Pública.

2) La reforma a la Fracción IV del Artículo 115 Constitucional relativa a los casos excepcionales en los que la exención constitucional de bienes del dominio público se aplica, consideramos, no quede determinada con precisión al limitar la exención de manera tal que ni a los particulares ni al sector paraestatal les favorezca y circunscribirla al uso de tales bienes en actividades accesorias del objeto principal queda un tanto parco ambiguo.

Si encontramos un fideicomiso público que es considerado como entidad paraestatal y se dedica sólo a labores no productivas de manera indirecta, (por los bienes que ocupe) no quedará incluido dentro de la exención constitucional lo que nos lleva a que ningún fideicomiso cabrá en este supuesto .

Consideramos que más bien siguiendo la tesis del Dictamen, el criterio con el que se determina la aplicabilidad de la exención, debe radicar en que sólo a los sectores productivos o de servicio público inmediato de las entidades paraestatales se les aplicara la exención.

Sin embargo, aún así no coincidimos completamente con este criterio, en tanto que los bienes donde se desarrollan actividades productivas o de servicios inmediatas como mediatas, requieren de una infraestructura que a su vez necesita de constantes recursos del municipio y que ambas actividades impactan al medio ambiente en tanto que consumen recursos que bien pudieron ser utilizados para otras actividades y que sin embargo les son destinados a las mismas.



No debe ocultarse, ni fomentarse los efectos que sobre el medio ambiente producen las entidades paraestatales productivas, de ser alto el daño que el medio ambiente se produce no solo por la producción de contaminantes sino también por el uso y aplicación exclusivo de recursos aunque se proporcionen servicios a la comunidad inmediato el daño a largo plazo es perjuicio de toda la sociedad. No acaban de justificar la aplicación y la exención para estos casos, lo más recomendable es implementación de una exención hasta de un 50% no de la totalidad, a la exención constitucional debe darse un enfoque adecuado en tanto que debe favorecerse el régimen hacendario de los municipios simultáneo con la necesidad de facilitar los servicios necesarios que requiere la población.

La dispensa sólo se justificará si efectivamente el bien se destina a esa finalidad inmediata donde lo que compense la exención sea el beneficio inmediato que reciba la población. De no ser así, la prerrogativa no tendrá fundamento ni aplicación.

Retomando este último aspecto de la materia hacendaría del municipio, debemos considerar la importancia de la reforma tanto para que el municipio pueda contar con una Ley de Ingresos Municipal como el hecho de que las Legislaturas de los Estados fiscalicen las cuentas públicas de los Ayuntamientos posterior a su ejercicio, a la determinación del valor catastral de los bienes inmuebles que en él se ubican mediante la autorización de tablas de valores de suelo y construcciones sin acudir a las Legislaturas refuerza la economía y la autonomía municipales.

Quedaron pendientes en al Agenda Parlamentaria las propuestas de reforma al Régimen Hacendario de los Municipios que también es urgente precisar si lo que deseamos es motivar el desarrollo de nuestro fundamento y sustento en la organización económico - social y cultural de nuestro país. La inclusión dentro de los ingresos municipales de aquellos provenientes de las aportaciones federales o de cualquier otra aportación adicional, sea de la Federación o de los Estados, no quedó concretada, pero aun así después de tanto tiempo y esfuerzo en la toma de consensos, la reforma del Estado en esta ocasión la relativa al municipio empieza a materializarse.

Los diputados del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, esperamos que en el mismo ímpetu con el que se ha conducido la reforma municipal, conduzcan la de otros rubros de similar importancia.

Muchas gracias.



-LA C. PRESIDENTA: Tiene el uso de la palabra el diputado Ricardo Cantú Garza, del Partido del Trabajo.

EL C. DIP. RICARDO CANTU GARZA: Con su venia diputada Presidenta. Compañeras y compañeros diputados:

El grupo parlamentario del Partido del Trabajo acude a esta tribuna para fijar su posición acerca del dictamen que presenta la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde que en abril de 1519 se funda por parte de Hernán Cortés el primer ayuntamiento en lo que actualmente es el Estado de Veracruz, dicha institución de gobierno, así como el ámbito territorial en el cual el mismo se ejerce, se ha arraigado de manera definitiva tanto en nuestros textos legales como en la conciencia y forma de vida de quienes ahí vivimos.

Para el grupo parlamentario del Partido del Trabajo, la reforma que hoy se discute y vota, es de vital importancia ya que desde la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de febrero de 1983, dicho precepto no había sufrido modificaciones realmente trascendentes.

La aspiración del Partido del Trabajo respecto a la regulación de la vida municipal, es la de trascender la concepción de mera forma de descentralización territorial que la doctrina le otorga y que en muchas ocasiones los gobiernos, tanto federal como locales, siguen al pie de la letra para evitar o limitar el sano desarrollo de la forma de vida municipal.

Por el contrario, nuestro partido y su grupo parlamentario, estiman pertinente el que se dé el reconocimiento del municipio como un nivel de gobierno y que por tanto se le asignen toda una serie de facultades expresas que de manera exclusiva este órgano del gobierno debe atender.

Por ser el municipio el espacio territorial en donde vive la mayor parte de la población del país, recordemos que todos los que viven fuera del Distrito Federal, lo hacen en algunos de los poco más de 2, 400 municipios existentes en nuestro país, por lo que resulta imperativo fortalecer este nivel de gobierno máxime que es el que más directamente se encuentra vinculado a la población.



El municipio como nivel de gobierno, está obligado por imperativo constitucional y legal a proveer de servicios públicos, al menos los más indispensables a la población que en su ámbito territorial reside, por lo que la eficiencia o ineficiencia de los gobiernos, lo miden de manera directa con la actuación de su gobierno municipal.

Para el grupo parlamentario del Partido del Trabajo, es prioritario que el municipio libre sea eso, no solo porque así se llame una avenida de la ciudad de México, sino porque tenga la capacidad de fortalecerse financieramente con la obtención de recursos fiscales propios.

Esta aspiración no es nueva, desde el Constituyente de 1916, 1917, el diputado Heriberto Jara, planteaba la necesidad de que los municipios tuvieran autosuficiencia económica, para que de esa forma ejercieran sus atribuciones sin intervención o injerencia de los gobiernos estatales.

Baste tan sólo recordar la nociva institución de las Jefaturas Políticas, las cuales eran órganos políticos administrativos que ejercían control o de plano sustituían a los municipios en la función de gobierno.

Por ello, en lo que se refiere particularmente al fortalecimiento a la hacienda municipal, debemos ir más allá del reconocimiento que la fracción IV del artículo 31 constitucional impone como obligación de los ciudadanos de contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estado y Municipio, en que residan de manera proporcional y equitativa, que dispongan las leyes para pasar a una nueva etapa en donde no sólo los gobernados, personas físicas o morales, sino también las personas morales de derecho público paguen impuestos a los municipios, particularmente el Impuesto Predial .

En congruencia con lo anterior, el grupo parlamentario del Partido del Trabajo presentó al Pleno de esta Soberanía una iniciativa en la cual se propone fundamental que como forma de fortalecer las haciendas municipales, el gobierno federal pague Impuesto Predial por sus bienes inmuebles, tanto de dominio público como de dominio privado, sean de las dependencias de la administración pública centralizada o de las entidades de la administración pública paraestatal.

De igual forma, los gobiernos de los estados estarán obligados al pago del correspondiente Impuesto Predial, por todos sus bienes inmuebles, tanto de dominio público como privado, sean de las dependencias de la administración pública centralizada o de las entidades de la administración pública paraestatal.



Con ello pretendemos que el Constituyente Permanente dé un vigoroso avance en la regulación de las relaciones Federación - Estado - Municipio, reconociendo la obligación tributaria de los dos primeros niveles de gobierno, respecto del gobierno municipal, pasando sobre esta materia específica de sujetos activos a sujetos pasivos de la relación tributaria .

Desde luego, nuestra aspiración de fortalecimiento de las haciendas municipales, si bien es cierto por sí misma es benéfica, no sirve de mucho si no se permite la activa y vigorosa participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas y en la ejecución de las mismas.

No queremos gobiernos divorciados de la población. Por ello, y en congruencia por lo que establecen nuestros documentos básicos, junto con la autoridad, se debe promover al interior de los municipios la cogestión y la gestión compartida de todos los actores involucrados en la vida municipal.

De manera complementaria a lo aquí expuesto, presentamos ante esta Soberanía, en noviembre de 1997, una iniciativa de reformas constitucionales donde se establecen formas de democracia semidirecta.

No obstante lo anterior, en el dictamen a discusión no se quiso ir más allá en el fortalecimiento de la vida municipal, estableciéndose tan sólo el pago del Impuesto Predial en las oficinas administrativas de las entidades paraestatales, y no respecto a todos sus bienes.

Compañeras y compañeros diputados: Nos parece positivo el que se defina con claridad, en las modificaciones a la fracción II, las relaciones entre estados y municipios, así como la forma de dirimir los conflictos que entre ellos se susciten, además de establecer en el inciso A de dicha fracción, la instauración de un procedimiento contencioso administrativo para resolver controversias entre particulares y autoridades.

Aunado a ello, el contenido del inciso B de la fracción en comento, es adecuado, ya que se establece la exigencia de una mayoría calificada de los integrantes del ayuntamiento, cuando se trate de celebrar actos o convenios que afecten el patrimonio inmobiliario del municipio.

Ahora bien, en el inciso D de esta fracción, se prevé el procedimiento para que los gobiernos de los estados asuman una función o servicio, que originalmente su prestación



corresponde al municipio, indicándose la previa solicitud del municipio que lo requiera y la aprobación por parte de la legislatura de la entidad de que se trate.

Este procedimiento garantiza el que discrecionalmente los gobiernos de los estados no pueden interferir la prestación por parte del ayuntamiento de estos servicios públicos. Además, y sin perjuicio de ocurrir en controversia constitucional, en términos de la fracción I del artículo 105, se disponen en el último párrafo de la fracción II, un procedimiento para dirimir conflictos entre el gobierno estatal y sus municipios.

Además de lo que se refiere a la ampliación de la fracción III, en lo que corresponde a los servicios públicos que a los municipios les corresponde prestar con carácter de exclusividad; esto resulta positivo para fortalecer su presencia como nivel de gobierno, pero como lo señalamos previamente, posibilitando la cogestión y autogestión por parte de la ciudadanía .

De manera complementaria lo ya señalado previamente respecto a la hacienda municipal, resulta positivo el que se establezca en la fracción IV el que los ayuntamientos propongan a las Legislaturas de los estados la cuotas y tarifas aplicables a las distintas modalidades de contribuciones, toda vez que son precisamente los integrantes del ayuntamiento, quienes conocen de mejor manera el manejo desigual de valores catastrales de los terrenos ubicados en algún municipio, por citar un ejemplo.

También resulta apropiado el establecer la facultad de fiscalización por parte de las Legislaturas de los estados, de las cuentas públicas de los municipios para transparentar el correcto ejercicio de los recursos públicos.

En lo que corresponde al contenido de la fracción V, resulta adecuado establecer de manera clara las facultades del municipio para intervenir en todo lo referente a su unificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como en la creación y administración de reservas territoriales en general, en todo lo que tiene que ver con el desarrollo urbano municipal.

Además resulta adecuado el régimen previsto de los artículos transitorios del dictamen a discusión, particularmente la obligación de modificar las constituciones de los estados al contenido del presente decreto, en un plazo no mayor de un año a la entrada en vigor de las reformas que hoy se proponen, pero también la obligación del Congreso de la Unión, de efectuar las modificaciones correspondientes a las leyes federales que tienen relación con el ámbito municipal.



En el artículo tercero transitorio, se prevé lo referente a la asunción por parte de los gobiernos de los estados de los servicios públicos, previa autorización de los ayuntamientos, y por otra parte el que los gobiernos de los estados deben disponer lo necesario para que los municipios reciban los servicios públicos que los gobiernos de los estados les transfieren,

Y en el artículo quinto transitorio, la obligación para que la Legislatura de los estados, para que antes del inicio el ejercicio fiscal del 2002 o de la otra forma a más tardar el 31 de diciembre del 2001, los municipios para efecto del impuesto predial, equiparen los valores unitarios de los inmuebles a los valores de mercado de dichas propiedades, Esto resulta interesante, ya que sabemos que los valores catastrales que son base para fijar el impuesto predial, siempre resulta notoriamente inferiores a los valores que los inmuebles tienen como valor comercial por sí mismos o por la especulación inmobiliaria.

Compañeras y compañeros diputados, por las consideraciones antes expuestas, y aún con las limitaciones que el dictamen posee y que ha quedado expuesto, votaremos a favor en lo general del presente dictamen.

Por otra parte, refrendamos el compromiso de nuestro grupo parlamentario de continuar presentando iniciativas de ley que tiendan a fortalecer este nivel de gobierno, y que esperamos que en su oportunidad sean aprobadas. Es cuanto diputada Presidenta. (aplausos)

- LA C. PRESIDENTA: Tiene la palabra hasta por 20 minutos, el ciudadano diputado Juan Marcos Gutiérrez González, del Partido Acción Nacional.

EL C. DIPUTADO JUAN MARCOS GUTIERREZ GONZALEZ: Con el permiso de la Presidencia. Honorable Asamblea:

Para el Partido Acción Nacional, el municipio es la forma primera de la sociedad civil, con autoridades propias y funciones específicas, cuya misión consiste en proteger y fomentar los valores de la convivencia local y prestar a la comunidad los servicios básicos que la capacidad de las familias no alcanza a proporcionar.

El municipio, base de la organización política nacional, debe ser comunidad de vida y no simple circunscripción política, fuente y apoyo de libertad de eficacia en el gobierno y de limpieza en la vida pública.



Hoy, nos damos cita con la historia para cumplimentar la tarea que nos propusimos desde 1939. Hoy, venimos a cumplir con uno de los compromisos fundamentales de nuestra agenda legislativa, expuesta desde el primer período ordinario con que se inauguró esta singular Legislatura.

El fortalecimiento municipal es, sin duda, un tema generoso, tanto que ha sido capaz de atraer los esfuerzos y voluntades de todas las fuerzas políticas en el noble cometido de buscar la reforma que hoy se propone para liberar al municipio de su injusta postración y de su innegable atraso.

Desde el año pasado en que se propuso una agenda legislativa común entre todas las fuerzas políticas, la reforma municipal ocupó siempre uno de los primeros lugares. Varios intentos de dictaminación preceden a este momento, mediando para ello decenas de horas de trabajo, argumentando en favor de nuestras convicciones, escuchando las razones de los demás para llegar finalmente a espacios de encuentro en donde construimos el resultado que hoy se presenta a esta soberanía.

Un nuevo modelo de municipio mexicano que refleja la pluralidad y diversidad de país que somos.

El resultado legislativo de un congreso plural, equivale al más fiel producto de la democracia. La democracia, sostiene uno de los más destacados ideólogos del PAN, es resultado de la pacífica confrontación de pareceres distintos, serena decantación de razones y argumentos, multiplicación de espacios de diálogo, corrección meditada de rumbo y aceptación de perfectibilidad humana.

El anterior es el marco en que se da la presente reforma, aunque haya quienes añoren lo contrario o apuesten a la lógica del todo o nada.

Para Acción Nacional, el municipio debe tener autonomía política y recursos propios suficientes para cumplir con sus fines; para conciliar la autonomía del municipio con su integración en el sistema político nacional, se requiere el reconocimiento constitucional de las funciones municipales básicas y la premoción de recursos para cumplirlas. Más aun la naturaleza del municipio exige la aplicación de sus autoridades propias al servicio, defensa y fomento de los intereses locales, tanto los económicos y en general materiales, como los que corresponden al orden superior del espíritu.



El municipio debe ser para la familia escudo protector, atmósfera de libertad y providencia coadyuvante; el municipio será obra de la unión radical de conciencias y voluntades en el interés común, en el esfuerzo común, en el bien común. Será un ayuntamiento.

Surge así la forma política inicial en la mejor cimiento y en la mejor de las tierras en que una institución puede nacer.

El municipio brota directamente en el centro mismo de nuestras más vitales exigencias .

La presente reforma se perfila con claridad en el rumbo de nuestros más caros anhelos municipalistas, pues es obvio decir que el Texto Constitucional vigente no era el vehículo seguro para llegar al destino propuesto; una autentica autonomía municipal.

De 1917 a la fecha, el Artículo 115 en relación al municipio se ha modificado en diversas ocasiones en los años de 1933, 1946, 1976, 1977, 1983 y 1987.

En la primera de ellas se introdujo el principio de no reelección inmediata en la vida municipal.

En la segunda reforma se estableció el voto femenino en las elecciones municipales, cuyo párrafo fue suprimido en 1953 al obtener las mujeres el derecho nacional de voto, asunto (que fue propuesta original del Partido Acción Nacional),

Las últimas dos reformas se dan en 1983 y 1987, destacando la de 1983 por el intento de fortalecer al municipio en lo político y administrativo,

En la reforma de 1987 se ocupó del reacomodo y organización de las disposiciones del Artículo 115 en relación con el 116, sin conllevar ninguna modificación sustantiva.

Al revisar la transformación del municipio mexicano a través de las reformas descritas, encontramos, más allá de lo que pudiera atribuírsele a las indebidas prácticas políticas o al centralismo asfixiante que ha padecido este país por décadas, tenemos que el gran defecto está en el Texto Constitucional vigente.

Efectivamente la presunta libertad con que se pretendió revertir al municipio en lo político y administrativo, no fue acompañada de un mecanismo protector de dicha libertad, por contrario, fue una curiosa propuesta libertaria sujeta al capricho y voluntad de gobernadores y legislaturas locales que le han sustraído a lo largo de las últimas décadas,



cuestiones tan esenciales como la prestación de servicios públicos básicos o la decisión real del ejercicio del gasto público municipal, por tal contradicción la citada reforma de 83 se negó a sí misma.

El tratamiento del municipio como dependencia o acto de descentralización por región respecto a los gobiernos estatales, es sin duda el agravio histórico más agudo respecto a nuestro más antiguo orden de gobierno, ya que el municipio es anterior al mismísimo estado mexicano.

Es por ello que la reivindicación del municipio como un ámbito de gobierno, implica el reconocimiento a su mayoría de edad y por ello de su emancipación. Hoy asistimos a la inauguración constitucional de lo que siempre debió ser: espacio de vida común primer responsable de su propio desarrollo.

Asimismo la presente reforma congruente con lo anterior, logra introducir un elemento fundamental de la autonomía municipal, la existencia de una serie de competencias exclusivas. Dicha exclusividad no significa que el municipio no pueda tener competencias, como lo son a saber y a la luz de la presente reforma los servicios públicos básicos, significa por tanto que no le podrán ser sustraídas en contra de su voluntad,

Otro aspecto trascendente de esta reforma en lo tocante a las materias exclusivas, es el novedoso mecanismo mediante el cual el municipio, a partir de su propia voluntad puede transmitir hacia el gobierno del estado alguna competencia que le resulte imposible cumplir.

El mecanismo privilegiado obviamente es el convenio, ya que implica un necesario acuerdo de voluntades, a la falta de éste y por petición del municipio, la legislatura correspondiente será la que resuelva los términos y condiciones en que un gobierno estatal asuma o deje de asumir una función primigeniamente municipal.

Es evidente pues la diferencia de la reforma en relación al texto vigente, ya que hoy por hoy los estados mediante la ley local correspondiente, han sustraído y pueden sustraer materias municipales a favor de aquel sin haber justificación. Se trata entonces de que sea el propio municipio quien evalúe sus carencias y debilidades, para luego resolverlas de la mano de la sociedad y de los otros órdenes del gobierno en la medida que al municipio le resulte indispensable.



Es encomiable la alternativa ampliada que en la presente reforma se genera, para que los municipios puedan asociarse y coordinarse entre sí, en la prestación de servicios o el ejercicio de funciones. Dicha ampliación consiste no sólo en el concepto de función municipal sino en la posibilidad de que los propios ayuntamientos de dos o más estados se asocien con dichos fines de derecho público.

En este último caso el esquema de coordinación y eventual asociación, es decir, entre municipios de dos o más estados tendrá que ser aprobado por las legislaturas locales, salvaguardando así la soberanía de los estados.

La presente reforma contiene también un vigoroso impulso a la función normativa, es decir, reglamentaria que el ayuntamiento tiene como cuerpo colegiado. Este aspecto está contenido en la nueva fracción II, misma que al entrar en vigor delimitará con claridad los alcances de las leyes estatales sobre la vida municipal ciñéndolas a verdaderas bases generales.

Se propicia así la ampliación de los aspectos que deben ser normados en un reglamento municipal. De ahí que mientras la legislatura sólo proveerá los aspectos básicos de la administración y del procedimiento administrativo, los ayuntamientos podrán darse a sí mismos, con amplitud y flexibilidad, sus normas de organización y funcionamiento, previendo desde luego los procedimientos específicos para cada una de las materias de su exclusiva competencia .

En relación a dichas materias no son otras sino las que ya existen en el texto de la fracción III vigente, aun cuando algunos conceptos, como el agua potable y alcantarilla, se complementan con el servicio de drenaje, tratamiento y de exposición de sus aguas residuales.

De igual manera tenemos la actualización del concepto de limpia, agregando la recolección, traslado y tratamiento final de residuos.

O bien en el tema de calles y parques y jardines, se agrega lo relativo a sus equipamiento accesorios.

En materia de seguridad pública se reenvía su concepto al Artículo 21 Constitucional, que en su reciente reforma acudió a un sentido amplio y complejo, siendo por ello que a dicha materia se le distingue con claridad la función de policía preventiva municipal.



Todas estas materias se entienden como competencia exclusiva municipal para los efectos que ya hemos explicado, pero sobre todo se entienden sin perjuicio de que los municipios deban observar las leyes federales y estatales que en determinados casos sean aplicables, resaltando lo relativo a la exacta dimensión de las competencias que se obtienen en leyes federales en materias concurrentes, de ahí que al hablar de residuos por ejemplo, no estamos hablando de otro sino que la Ley Federal del Equilibrio Ecológico asigna como competencia municipal, o bien lo referente a la disposición de aguas residuales, pues tiene su dimensión no más allá de lo que prevenga la Ley Federal de Aguas Nacionales.

En materia hacendaría son cuatro los aspectos relevantes de la reforma: primero lo relativo a la inclusión inequívoca de los organismos descentralizados, empresas paraestatales, particulares o fideicomisos como causantes de Impuesto Predial cuando utilicen bienes del dominio público para fines distintos al de su objeto principal.

Por tanto, sin duda que Comisión Federal de Electricidad, lo mismo que PEMEX y otros importantes organismos, a partir de esta reforma y en adelante, sin excusa a pagar Impuesto Predial.

El segundo aspecto es el relativo a que todo municipio tendrá constitucional derecho a proponer a la Legislatura estatal sus cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras. Igual derecho tendrán respecto a las tablas de valores de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre propiedad inmobiliaria.

Esto resuelve sin duda un añejo problema de los estados, en los que el Ejecutivo local suplanta arbitrariamente el derecho de iniciativa de los municipios .

Lo anterior no es contrario a que los propios municipios decidan administrar a través de cualquier entidad paramunicipal, concesión, contrato, convenio y en general de cualquier acto, siempre y cuando implique la libertad de libre ayuntamiento en tratándose de su vigorosa libertad de hacienda que con la reforma al último párrafo de la fracción cuarta se está asegurando.

Esta reforma conjura la indebida práctica de que los otros órdenes de gobierno comprometan destinos o conceptos de gasto del presupuesto municipal, es decir de su hacienda, misma práctica que en la historia ha incluido la aberración de que las legislaturas fijen las dietas de los miembros de los ayuntamientos.



El cuarto aspecto en concordancia con la reforma al artículo 79 que se encuentra en el proceso del Constituyente Permanente, es la introducción del concepto de fiscalización de las cuentas públicas municipales como una atribución, sí, de las legislaturas de los estados.

Por otro lado hemos realizado una reforma técnica a la fracción quinta, desagregando su abigarrado texto para desglosarlo en incisos, clarificando así todas y cada una de las materias que, por su naturaleza, son plenamente concurrentes entre los tres órdenes de gobierno. A ello hemos agregado tres temas substantivos en los que el municipio mexicano tendrá certidumbre jurídica para concurrir; en primer término la planeación regional, en segundo término lo relativo a programas ecológicos y protección al ambiente, y en tercer término el municipio intervendrá, ya sin duda, en la materia del transporte público por lo que toque a su ámbito territorial.

En lo correspondiente al mando de las policías preventivas, estamos reformando la fracción séptima para asegurar dicho mando en favor del Presidente Municipal. Obviamente los alcaldes podrán delegar tal facultad en los términos del reglamento que el ayuntamiento autorice.

No obstante, la Policía Preventiva Municipal acatará órdenes, en casos concretos, que dicte el Gobernador ante la presencia de causas de fuerza mayor o alteración grave del orden público, exclusivamente.

Con esta reforma se logra, en resumen, el que todo municipio, particularmente las capitales de los estados del país, puedan tener, si así lo desean, una policía preventiva municipal, sin menoscabo de las funciones de los órdenes federal y estatal en materia de seguridad pública.

Por último, cabe resaltar que en un artículo transitorio se previene la obligación para que antes del ejercicio fiscal de 2001, las legislaturas de los estados tomen las medidas necesarias para que los valores catastrales que sirven de base de las contribuciones inmobiliarias, se equiparen a los valores comerciales. Sólo así comenzará en nuestro país una justa tributación predial a favor de los Gobiernos Municipales y por tanto, a favor de más y mejores obras y servicios públicos para quien menos tiene.

En síntesis, mediante la presente reforma se logra:

Primero: Reconocimiento del Municipio como un ámbito de gobierno,



Segundo: El robustecimiento de sus capacidades reglamentarias.

Tercero: Competencias exclusivas a favor del Municipio, transferibles siempre y cuando medie la voluntad del Ayuntamiento.

Cuarto: Fortalecimiento de la capacidad recaudatoria municipal y seguridad jurídica de cobro de impuesto predial en lo que respecta a bienes del dominio público en casos de excepción; policía preventiva municipal para todo el país y auténtica libertad de hacienda.

Por todo lo anterior, los diputados del Partido Acción Nacional, votaremos a favor de la presente reforma, porque nace de lo más profundo de nuestro desiderato,

Ya en 1942, don Efraín González Luna, sentenciaba: el verdadero renacimiento municipal está por hacerse; si no se emprende pronta y eficazmente, se compromete sin remedio todo esfuerzo nacional. El Municipio es el cimiento y es la clave, necesitamos restituirle la conciencia de su ser, de su dignidad, de su misión; devolverle su ámbito propio y dejarlo surgir de sus ruinas reconstruyendo su propia vida; solo así podía ser unidad viva y sana de una patria fuerte."

Acción Nacional, llama a la conciencia de los mexicanos con premioso encare cimiento para que abran los ojos del cuerpo y los del alma, sobre esta gran piedad del Municipio en trance de muerte y este gran deber de su defensa, de su restauración, Los diputados de Acción Nacional, mediante la presente reforma, damos respuesta a tan urgente llamado. Servido, don Efraín.

- EL C. PRESIDENTE: Después del uso de la palabra del diputado Juan Marcos Gutiérrez por el Partido Acción Nacional, se concede hasta por veinte minutos, para fijar posición en nombre del Partido de la Revolución Democrática, el uso de la palabra al diputado José del Carmen Enríquez Rosado.

EL C. DIPUTADO JOSE DEL CARMEN ENRIQUEZ ROSADO: Con su permiso, señor Presidente.

- EL C. PRESIDENTE: Adelante, diputado Rosado.

- EL C, DIPUTADO JOSE DEL CARMEN ENRIQUEZ ROSADO: Compañeras diputadas, compañeros diputados; honorable Asamblea.



Para analizar el proyecto de dictamen a discusión sobre la reforma del artículo 115 de nuestra Constitución Política, debemos recordar o hacer memoria al pleno de esta sesión, que cuando se iniciaron los trabajos de esta Legislatura, se generaron legítimas expectativas acerca de la posibilidad de realizar importantes transformaciones a nuestras instituciones políticas; entrar de lleno a la democratización de todos los ámbitos de la vida nacional, limitar el presidencialismo, acotar al viejo régimen y transitar hacia uno nuevo y sin embargo no ha sido así. En este año el Gobierno de Ernesto Zedillo, demostró con hechos que no le interesaba llevar a cabo una reforma política profunda. Esta reforma al marco constitucional del Municipio, es una muestra evidente de ello.

Las características del dictamen que aquí se presenta, no pueden ser consideradas ni con mucho, una verdadera reforma del Estado, como se ha pretendido exaltar en los medios de comunicación como ampliación de la autonomía municipal; por el contrario, incluso partiendo de las formas, en esta - Cámara, se han recrudecido las nocivas prácticas de la subordinación y la decisión inconsulta y por ello elevamos nuestra más enérgica protesta por el desaseado proceso seguido en la elaboración del dictamen que hoy discutimos. Se rompieron todas las formas y practicas parlamentarias. La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales no tuvo su sesión respectiva para aprobarlo.

Tampoco, como se dice en el proyecto de dictamen, la Comisión de Fortalecimiento Municipal se reunió para opinar. Falso. Nunca se reunió. Solo un grupo reducido del PRI y el PAN en Gobernación, se reunieron, al grado de que el dictamen circulo para su firma el día en que el pleno la debatiría.

Tan burda fue la maniobra que esta serie de torpezas políticas provocaron desconcierto y oposición incluso entre diputados de Acción Nacional y del PRI.

La forma atropellada, casi secreta de elaborar el dictamen, debe quedar atrás como un signo omilnoso de la sumisión del Poder Legislativo que lo caracterizo en otros tiempos cuando el PRI era mayoría absoluta en esta Cámara, Este proceso ha resultado un acto de gran indignidad para todos los diputados que pertenecemos a esta Legislatura.

Por lo demás y como ya se ha hecho costumbre, este grupo reducido que no toma en cuenta a la Cámara de Diputados, han sostenido acuerdos. Casi en el último momento algunas observaciones de nuestro partido fueron consideradas. Pero al final de cuentas no es lo más importante, lo grave, la gran omisión cometida se hizo en contra de los más interesados: en contra de los ciudadanos y aquéllos directamente interesados, los propios



gobiernos municipales a quienes no se tomó en cuenta en las decisiones centrales de esta reforma.

Este método de legislar empezando por un gran paquete, rebajando las demandas al mínimo, es altamente redituable para el Gobierno Federal puesto que le permite conservar lo más, concediendo lo menos y que otros salgan con banderas al aire diciendo que hicieron la gran reforma municipal.

Nosotros habíamos considerado al principio de esta Legislatura, que había condiciones excelentes para avanzar en transformaciones importantes y no sólo compañeras y compañeros diputados, por la correlación de fuerzas que había en esta Cámara, que hay en esta Cámara o lo que aparentaba ser una correlación de fuerzas favorables a las fuerzas democráticas. No. Las condiciones favorables eran el hecho mismo de que en nuestro país hay 2421 municipios, de una enorme diversidad, en las que se asientan 1153, en donde viven 14 millones de habitantes, con una extensión territorial de 551 318 kilómetros, con grandes insuficiencias crónicas de recursos económicos que afectan el desempeño de sus actividades principales como la dotación de los servicios públicos y la promoción de su desarrollo.

Elementos importantes como el hecho que cabría recordar que hasta antes de 1988 el conjunto de las fuerzas de oposición gobernaban apenas 64 municipios y que hoy se gobierna 590 municipios y donde viven casi 52 millones de mexicanos. Es decir, que había una base social importante de mexicanos que estaban demandando el cambio no solamente en la alternancia del gobierno municipal, sino un cambio también en aquella legislación que ameritaba soltar las amarras para que los ciudadanos pudieran tener una participación libre y democrática y que pudieran ser factores de desarrollo en sus lugares.

Elementos importante: la existencia de un fenómeno nuevo como la existencia de asociaciones de municipios en nuestro país, que antes no había, y que ahora recogen, concitan las demandas generales más importantes de los municipios y que se convierten interlocutores válidos y legítimos para lograr demandas fundamentales para la vida municipal de este país.

No sólo era entonces elementos importantes de una correlación de fuerzas en esta Cámara; había también, en los propios dirigentes de las comunidades, elementos suficientes para avanzar y convertirse en la vanguardia para convertir al municipio en un lugar digno y en una instancia de gobierno favorable a la vida política del país.



Los gobiernos locales, los gobiernos municipales tienen problemas, como la falta de recursos, el desequilibrio regional, el centralismo político y el autoritarismo, la limitación de facultades y atribuciones y su sometimiento a los poderes estatales y federal.

Por si hiciera falta mencionarlo de nuevo, porque aquí lo hemos dicho en cada ocasión en que discutimos la Ley de ingresos y el Presupuesto de Egresos, del total de las recaudaciones sólo se distribuye a los municipios, en promedio, de la recaudación total participable, el 4 . 5 y 6 de esta recaudación.

Hay otro elemento importante también: el hecho de que la nueva experiencia municipal de gobiernos democráticos llevaba a considerar que si cada 3 años se renuevan aproximadamente 20 mil cargos de elección popular municipal podríamos nosotros visualizar las enormes dificultades que existen para el cumplimiento de metas de trabajo, enormes limitaciones entre las propias autoridades municipales, limitaciones para desarrollar al máximo sus propias capacidades, limitaciones para aprovechar la experiencia y la capacidad de dichas autoridades municipales.

Y es en este escenario como había un ambiente propicio para propiciar una reforma municipal importante, destacada, para que nuestro país pusiera al municipio en un lugar digno, como le corresponde en la vida política y en los cambios políticos que se están generando en nuestro país .

No era solamente la idea de un grupo político, de una intención. Y es en este escenario que el municipio, como idea original asociada a una forma de organización comunitaria, ligada a su territorio y a su entorno natural, pareciera ser que no tiene sentido y que nos encontramos, en todo caso, en un lugar, en un espacio de disputa, enfrentado permanentemente a los otros poderes para obtener mayores recursos, vigilado constantemente y sometidos, susceptibles a una sospecha permanente bajo la idea de que manejan indebidamente sus recursos.

No es posible referirse a la reforma del Estado si ésta no llega a los municipios. No es posible hablar de ejercicio democrático si no se respetan y reconocen los derechos y la diversidad de todos y cada uno de los 2,42t municipios. No se puede hablar de desarrollo económico si muchos municipios viven en la miseria. No es posible hablar de federalismo si no se fortalece, democratiza y se desarrollan los municipios mexicanos.

Y es por eso que nuestro partido había interpretado esa expectativa de la reforma municipal como una reivindicación histórica. El país necesita una revolución del



pensamiento federalista que surgió el Constituyente del 17, que reconozca, que estimule las diversidades culturales y sociales y que con este propósito se reordene, en función de la voluntad expresa de las partes, un modelo de organización política como el que se debe proponer para que estuviera a la altura de las circunstancias que viven los municipios y sea capaz de derribar, de una vez por todas, el monolitismo, el centralismo, el verticalismo de que han sido víctimas ancestrales.

Estos reclamos no son nuevos, son bien concretos. Hay que recordar, como una breve referencia, el contenido de las diversas agencias para la discusión de la Reforma Política del Estado, que contempla una relación de extensos temas y subtemas federalistas y municipalistas, que no son producto de la invención intelectual sino de una lectura exacta de la realidad municipal y que parten de la premisa básica de la reconceptualización del municipio, del replanteamiento de la relación entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios, y de la revisión de sus facultades constitucionales y sus ámbitos de competencia. De las políticas de descentralización y desarrollo regional, de las relaciones intergubernamentales concurrentes, contractuales y de cooperación. Su inserción en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y las formas de representación de las entidades federativas.

La representación política y social de la gestión municipal. El reconocimiento de la diversidad municipal. Los municipios urbanos, rurales, fronterizos.

Los derechos de las comunidades indígenas. Las instancias de cooperación y coordinación y en particular la participación y representación política de las comunidades indígenas y su relación con los poderes públicos.

Estos son los asuntos que se quedarán pendientes el día de hoy, que reabrirán la discusión y el debate seguramente en otro momento y con mayor fuerza.

La reforma constitucional que nosotros proponemos parte del razonamiento de que la problemática que enfrentan se debe fundamentalmente a la limitación de facultades y atribuciones y su sometimiento a los poderes estatales y de la federación. Sin establecer principios y atribuciones que permitan ubicar al municipio como un poder político que ejerce también soberanía, lo que está muy alejado de la visión actual, que lo considera como una unidad administrativa de descentralización territorial, base de las entidades federativas, nosotros creemos firmemente en un nuevo federalismo, en el que el municipio deje de ser esa simple unidad, para que a través de un nuevo marco constitucional y legal se construya a la federación de abajo hacia arriba, que no favorezca a los dos otros



órdenes de gobierno de manera unilateral, que se dé un nuevo marco de colaboración y de solidaridad, y que estos principios se conviertan en el eje de la transformación de nuestras instituciones.

Que se reactive el papel de los municipios como instancia de decisión, porque ahora más que nunca sólo se podrá fortalecer la unidad de la federación si esta se preocupa por los más pequeños. Con toda certeza esta diferencia conceptual proyectará en el futuro una mayor discusión, pero también una mayor fuerza en la lucha política en la que necesariamente llegaremos a un nuevo arreglo constitucional.

La reconceptualización del municipio obligará a reflexionar y a proponer una nueva base constitucional para el primer párrafo del artículo 115. Esto es fundamental, ya que de esta parte inicial se deriva una visión e interpretación específica del papel que deben tener los municipios dentro del conjunto de instituciones públicas que dan cuerpo al Estado mexicano. Esta es una gran carencia y omisión del proyecto de dictamen.

¿Cuál es la parte sustancial del proyecto de dictamen que hoy se presenta?

En lo que toca a la integración política del municipio, durante las largas discusiones siempre estuvo presente la propuesta, entre otras, que de hecho sostuvo Acción Nacional hasta el último momento de que las autoridades municipales pudieran ser reelectas para un periodo inmediato. Aún quedó la alternativa y el propósito de fortalecer al municipio y ampliar su periodo de gestión de tres a cuatro años.

También se omite cualquier referencia a los mecanismos de participación ciudadana como una alternativa procedimental en el caso de la revocación de mandato de un ayuntamiento que estableciera el plebiscito como prerequisite para proceder en consecuencia con la declaración respectiva.

En el proyecto de dictamen no se subsana la enorme injerencia de las legislaturas locales sobre la vida municipal, como lo es precisamente el procedimiento de revocación de mandato sobre los cuales puede legislar y también de manera muy notoria como lo demuestra la facultad que se le atribuye a las legislaturas locales, que antes o por lo menos hasta ahora en la constitución vigente que sólo se revisará en las cuentas públicas municipales, sino que ahora se les fiscalizará, en abierta contradicción con la idea original de que el municipio manejara libremente su hacienda .



Mediante las asociaciones de municipios se busca fijar las bases para la representación colectiva de los legítimos intereses de los municipios. Con la reforma que hoy se aprobará seguramente tendrá una capacidad de negociación política limitada con los otros ámbitos de gobierno.

La participación de los congresos estatales será un factor uno por uno y hablamos de 31 candados para limitar la asociación nacional de los municipios que los convierta en un verdadero interlocutor con los otros poderes y hablar en ese sentido de los intereses generales y comunes de los municipios.

¡ Esa es la consecuencia que llevará esta reforma constitucional y nos extraña que quienes han propiciado la asociación de municipios estén impulsando esta reforma constitucional!

No aparece en la reforma constitucional el tema Hacendario en la que debemos decidir desde las bases un verdadero federalismo que verdaderamente implique la coordinación de los tres ámbitos de gobierno, que coordine no solamente ingresos sino también egresos, patrimonio y deuda. Y por otro lado reconozca plenamente potestad tributaria, a pesar de la necesidad de presentar un avance parcial en esta materia, ciertamente se restringe la exención de contribuciones a los bienes de dominio público que sean utilizadas por entidades paraestatales o por particulares, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público o bien en la capacidad de proponer a las Legislaturas cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras.

El mando de la policía municipal es un asunto que no está totalmente resuelto, puesto que seguirá acatando las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Es necesario retomar con urgencia el diálogo de San Andrés, que se cumplan los acuerdos y se respete la palabra empeñada, Esta coyuntura política debiera reactivar los esfuerzos de las partes involucradas, Es urgente un nuevo marco constitucional que reconozca los derechos de las comunidades indígenas, que es precisamente para lo cual existe la iniciativa de COCOPA. En la Constitución debería estar plasmado el gran arreglo institucional que pueda resarcir las injusticias ancestrales y que la lucha por el municipio indígena está hoy más vigente que nunca.

Por todas estas razones, nuestro partido estima conveniente, y así lo acordó, aprobar en un primer momento, acordar en lo general el dictamen que hoy se presenta, porque considera que hay avances positivos, sin desconocer la mezquindad con la que se ha actuado frente al municipio y que en este sentido nosotros daremos nuestro voto a favor,



independientemente de que los hechos que se suscitaron el mismo día de hoy, harán pensar también a nuestros propios compañeros a votar según su conciencia.

Gracias .

(aplausos)

EL C. PRESIDENTE: Muchas gracias diputado Carmelo Enríquez, quien ha hecho uso de la palabra en nombre del Partido de la Revolución Democrática .

Para finalizar la ronda de intervenciones en nombre de cada una de las fracciones parlamentarias, se concede el uso de la palabra hasta por veinte minutos, a la diputada Martha Sofía Tamayo Morales, en nombre del Partido Revolucionario Institucional.

LA C. DIP. MARTHA SOFIA TAMAYO MORALES (PRI): Con su venia, señor Presidente.

Honorable Asamblea: Con motivo de la reforma constitucional que ahora se somete a la discusión de este Cuerpo Colegiado en su calidad de Cámara de origen, vengo a esta tribuna a fijar la posición del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Durante los meses recientes diputados y Senadores de diferentes grupos parlamentarios hemos participado activamente en un proceso de dialogo, concertación y acuerdo político legislativo, en el que los legisladores priistas realizamos aportaciones fundamentales al proyecto de articulado a las que desde luego habré de referirme con puntualidad.

Para nuestro partido el desarrollo del municipio ha sido siempre motivo de un interés especial, tan es así que la misma redacción actual del artículo 115 constitucional no solo ha sido nuestra propuesta, sino que también ha sido la divisa con la que la administración pública federal y la de los estados han impulsado su relación con los municipios del país. Es por ello que antes de entrar al análisis jurídico constitucional, me parece indispensable hacer alusión a los documentos que definen las políticas publicas de las que se derivan de manera inmediata y directa las modificaciones constitucionales que ahora comentamos.

El Plan Nacional de Desarrollo propuso un nuevo federalismo como una línea de acción para articular el compromiso del Ejecutivo Federal, de los partidos políticos y de la sociedad en su conjunto, a fin de afirmar y fortalecer la democracia en todas las esferas de la vida de la República.



Al efecto, el impulso al federalismo fue concebido como una redistribución de competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes constitucionales de gobierno. Sin duda que el municipio libre fue ampliamente fortalecido con las reformas al artículo 115 constitucional aprobadas en el año de 1983. Sin embargo, a partir de la convicción de que era necesario avanzar para consolidar el municipio como el espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de solución a las demandas sociales, surge el Programa "Para un Nuevo Federalismo", el cual fue estructurado a partir de tres Subprogramas: federalismo y descentralización; federalismo Hacendario y renovación municipal. La renovación del municipio por lo tanto aconsejó el cambio de marco jurídico y político que ahora discutimos así como un amplio esfuerzo para la modernización de su infraestructura administrativa a través de mejores espacios para sus relaciones intergubernamentales en las que se privilegiará la cooperación mas que la jerarquía con los gobiernos estatales.

Se propusieron entonces las cinco líneas de estrategias siguientes: - revisar y en su caso, actualizar el marco jurídico del municipio para definir con claridad sus atribuciones, límites y responsabilidades; fortalecer institucionalmente a los ayuntamientos y su representación política; vigorizar su hacienda; ampliar la participación de los ayuntamientos en la planeación del desarrollo regional; y promover nuevos espacios y mecanismos legales a favor de la participación cívica y social.

Nadie puede negar que el fortalecimiento del municipio libre está en las prioridades del Ejecutivo Federal y de mi grupo parlamentario.

Señoras Diputadas, señores Diputados, desde esta alta tribuna y en nombre del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, solicito su voto a favor del Proyecto de Decreto que se somete a la consideración de la Asamblea, toda vez que su articulado contribuye a la realización de los propósitos contenidos en el Plan Nacional y Programas mencionados .

Asimismo procedo a precisar nuestro criterio respecto a las modificaciones constitucionales que se proponen.

Durante el trabajo en Comisiones, Legisladores del grupo priísta insistimos en la necesidad de contener algunos excesos propuestos que pudieran implicar enfrentamientos mas que colaboración, entre los tres órdenes de Gobierno .



Fue decisión del Constituyente de 1917 establecer una República representativa, democrática y federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. Ahora bien, la base de la división territorial de los Estados y de su organización política y administrativa, es el municipio libre; luego entonces la decisión política fundamental fue la República Municipal, el Municipio está en la base de la organización interior de los Estados, no de la República, así lo establece el Artículo 115.

Los diferentes enfoques doctrinales sobre el Municipio coinciden en que jurídicamente se trata de una persona de derecho público constituida por una comunidad humana asentada en un territorio determinado que administra sus propios y peculiares intereses y que depende siempre en mayor o menor grado de una entidad pública superior, sea la región, la provincia, el estado miembro de un pacto federal o el estado nacional.

Para la satisfacción de las necesidades de la población, el Municipio requiere de un cierto grado de autonomía que la doctrina caracteriza en los siguientes principios:

1) La libre elección de sus autoridades por la población del municipio; 2) La administración de sus propios intereses sin dependencia del Gobierno Central; y 3) La autosuficiencia financiera .

Algunas de las iniciativas que ahora se dictaminan e incluso el Capítulo de Consideraciones del Dictamen se refieren, sin definirlo así, a la autonomía municipal. Nosotros concebimos la autonomía municipal en el concepto originario y en la tradición histórica del municipio libre; es decir, una relación basada en el principio de cooperación con los órdenes de gobierno para contribuir a la gobernabilidad democrática de la nación .

De la misma manera que el concepto de división de Poderes implica necesariamente el equilibrio y la colaboración, no el enfrentamiento, la libertad del municipio conduce también al equilibrio y la colaboración con sus interlocutores institucionales necesarios, el Estado de la Federación y la unión federal. O ¿de qué otra manera podríamos entender la gobernabilidad democrática de la nación en esta materia?.

Desde el origen del municipio, dos tendencias doctrinales se oponen: la sociológica o justa naturalista y la positivista o legalista. Para aquella, el municipio es una institución de derecho natural que nace espontáneamente de la contiguidad de las familias por lo que no es creada por el Estado sino solo reconocida en su existencia.

Por su parte, para la escuela legalista, el municipio es una entidad territorial creada por la ley, con atribuciones delegadas por el Estado las que pueden ser ampliadas, reducidas y aún, suprimidas.

Nosotros coincidimos con Kelssen (?) cuando expresa, cito: "Si la comunidad parcial hoy existente como municipio hubiera presidido al Estado, es que el Estado habría coincidido con el municipio; es decir, el municipio habría sido Estado". Fin de la cita.

Por esta razón, agregan otros autores, las ciudades - estado que florecieron en la Grecia clásica y en la Europa del renacimiento, no son municipios, aunque contengan materia municipal. Una vez que los diferentes países entraron a la etapa de las constituciones escritas, con un contenido de derechos fundamentales y distribución de competencias entre los órganos de poder del Estado, bien sabemos que el municipio aparece formalmente.

Ahora bien, las necesidades y las posibilidades de realización de nuevas tareas y compromisos institucionales del municipio libre, son el motivo de nuestro quehacer legislativo, por ello los legisladores priístas analizamos y discutimos con nuestros colegas de los demás grupos parlamentarios los alcances, consecuencias y desafíos para las diversas opciones de fortalecimiento de facultades del municipio.

Los legisladores priístas propusimos la inclusión en el articulado de las disposiciones relativas a la adición al inciso a) de la fracción III a efecto de que a los servicios públicos municipales de agua potable, drenaje y alcantarillado se agregue el tratamiento y disposición de sus aguas residuales, habida cuenta de la complementariedad entre dichos servicios públicos. Asimismo propusimos otorgar a los municipios la facultad para formular planes de desarrollo regional en concordancia con los planes generales de la materia, así como de asegurar la intervención de los municipios en los proyectos de desarrollo regional que elaboren la Federación o los estados.

Incluimos además facultarlos para participar en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros, cuando aquellos incidan en su ámbito territorial; y en congruencia con las facultades que en el nivel federal de gobierno habrá de tener la entidad superior de fiscalización, propusimos a las legislaturas la fiscalización de ellos sobre los ingresos, egresos, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos municipales.

Habremos de coincidir que en el ejercicio de la función legislativa no hay definitividad y que nuestra tarea es inacabada, permanente y perfectible.

Con estas propuestas de reforma, los priístas consideramos estar dando los pasos que dan continuidad al camino recorrido por nuestra tradición municipalista; sin embargo, queremos compartir con el Pleno algunas reflexiones en torno a temas relevantes de la propuesta, como es el caso del inciso a), fracción 11, del artículo motivo de la reforma.

Compañeras y compañeros diputados: La jurisdicción administrativa, tiene una larga, fructífera y respetada trayectoria en México, su extensión al ámbito municipal no es una innovación pues desde la segunda mitad de la década de los '70s, los tribunales administrativos autónomos ya existentes ampliaron su competencia para dirimir controversias entre las autoridades municipales y los ciudadanos, competencia que se fue agregando de manera natural a los tribunales que se fueron estableciendo con posterioridad.

Actualmente, los 18 tribunales autónomos de los Estados contemplan pues la jurisdicción respecto del municipio y el mayor número de sus asuntos, corresponden a ése ámbito. Su avance no ha sido fácil pues es lugar común en contar durante su establecimiento, de un lado, la incomprensión de autoridades negadas a cumplir con el principio de legalidad y de otro, el escepticismo de la ciudadanía, situaciones superadas en razón de la eficacia alcanzada por los tribunales al haber obtenido su plena jurisdicción, es decir, contar con atribuciones para hacer cumplir sus fallos frente a las autoridades remisas y por el alto porcentaje, arriba del 85 por ciento, de resoluciones que favorecen a los gobernados.

Mención aparte merece el hecho de que las resoluciones de estos tribunales han sido reconocidas en su constitucionalidad al confirmarse sus sentencias en la vía del Amparo, y la especialización alcanzada a través del establecimiento de su propia jurisprudencia por parte de dichos tribunales administrativos.

Esta instancia de impartición de justicia tiene su fundamento en la fracción V del artículo 116 de la propia Carta Magna, la cual, si bien no hace referencia expresa al municipio, sí lo comprende, tal y como lo resolvió la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional No 1 del 95, interpuesta por el Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, en la cual se reconoce que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo tienen facultades para dirimir controversias entre gobernados y autoridades municipales.



Mucho lamentaríamos que la libertad hoy propuesta para los municipios se interpretara como una nueva forma de eludir el cumplimiento de la ley, en este caso de la Constitución y la jurisprudencia que, como bien sabemos, constituye una fuente del derecho en nuestro país.

Desde aquí exhortamos a las legislaturas locales para que, lejos de crear sistemas de justicia retenida y organismos administrativos de impartición de justicia a conveniencia, se apoye lo que con mucho esfuerzo se ha alcanzado, y se invita a que fortalezcamos la autonomía de la jurisdicción administrativa, otorgando a los Tribunales Contenciosos Administrativos, ya establecidos o por crearse, la autonomía presupuestal, que terminará con cualquier sombra de duda acerca de la verticalidad e imparcialidad de tales organismos

Igualmente consideramos que al municipio se le debe concebir no sólo como un eficiente prestador de servicios públicos, sino también como un genuino promotor del desarrollo económico y social. Y para tal efecto, de conformidad con la propuesta de diputados del grupo parlamentario del PRI, pedimos que la incorporación del municipio se haga a las políticas públicas, referente al campo, como proveedor y sostén de la alimentación de nuestro pueblo.

Se hace prudente, pues, que se recomiende la creación de organismos que instrumenten la participación de los municipios en la solución de la grave problemática agropecuaria en México.

Compañeras y compañeros diputados: Ciertos estamos que éstos no son los primeros, no son los únicos, ni serán los últimos pasos que los priístas demos en la búsqueda del engrandecimiento de nuestro sistema constitucional. A partir de esta reforma, dejará de ser una expresión coloquial el referirse a los tres niveles de gobierno, puesto que de contar con su voto aprobatorio, ésta habrá de ser una de las más trascendentes reformas del Constituyente Permanente. Muchas gracias. (Aplausos)

-EL C. PRESIDENTE: Muchas gracias, diputada Tamayo, quien, en nombre del Partido Revolucionario Institucional, ha hecho uso de la palabra para fijar su posición, al igual que lo han hecho los anteriores oradores de las diversas fracciones parlamentarias.



Con fundamento en el artículo 120, se va a conceder el uso de la palabra a los diputados José Luis Sánchez Campos y Jesús Martín del Campo Castañeda. Hasta por 10 minutos, tiene el uso de la palabra el diputado José Luis Sánchez Campos.

EL C. DIPUTADO JOSE LUIS SANCHEZ CAMPOS: Con su venia señor Presidente. Compañeros legisladores:

El dictamen que se discute es un proyecto que contrariando la normatividad, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se presenta al Pleno sin haber pasado a comisiones, a menos de que se haya creado en los Pinos la Comisión de Concertación entre los partidos Acción Nacional y el Revolucionario Institucional que también estaría fuera de la Ley Orgánica .

Dejamos constancia de nuestro rechazo a prácticas que cada día se hacen más frecuentes y que pretenden excluir del quehacer legislativo al Partido de la Revolución Democrática, ya que este quehacer se viene desarrollando en algunos casos en el club de banqueros y en otros en los salones de los Pinos o en el Palacio de Covian, en Bucareli, olvidando comisiones, discusiones y recintos parlamentarios.

Les recuerdo que estas prácticas deslegitiman el producto legislativo, les recuerdo que hay 380 municipios perredistas que reciben el desaire de prácticas ilegítimas que contravienen materialmente la normatividad interna del Congreso de la Unión.

Reconozcamos primero, que hay avances en la iniciativa como es el caso de otorgar la facultad de gobierno a los municipios a asimismo se señalan competencias exclusivas para la autoridad municipal; se precisa además la protección a los municipios de autoridades intermedias, ampliando a cualquier organismo distinto a los ayuntamientos, destaca que se faculte a los municipios para que sean ellos los que decidan la desincorporación y disposición del patrimonio y mobiliario municipal, de la misma forma que se crea la facultad para comprometer al municipio más allá de la gestión administrativa en que se tome la decisión.

Favorece a los municipios incluir como contribuyentes del impuesto predial a las entidades paraestatales y los faculta para aprobar las bases de la contribución inmobiliaria o valores catastrales.

No somos avaros en reconocer los méritos de la iniciativa y nos manifestamos a favor de esos cambios. Nuestro desacuerdo radica en el carácter pírrico de las victorias legislativas



que eran cortas en el verdadero reclamo que surgen de los ayuntamientos y que van a la base misma de su debilidad, la hacienda municipal y su amplia diversidad que va desde las megalópolis hasta los diminutos municipios rurales.

Es justamente esta diversidad la que exige un esfuerzo plural para consensar una auténtica reforma constitucional que se traduzca en la base del fortalecimiento municipal .

Hay en la actualidad 2 mil 421 municipios, el 80% de ellos tienen menos de 50 mil habitantes, subsisten en la marginalidad y el atraso económicos; 150 mil comunidades rurales con menos de 5 mil habitantes, mientras el 30% de la población y la actividad económica se concentra en cuatro grandes áreas metropolitanas urbano - industriales del territorio nacional. Esta es la consecuencia de 70 años de gobierno presidencialista y unipartidista que debe cambiar.

El Partido de la Revolución Democrática votará en lo general a favor de la reforma, por considerarla como un pequeño avance insuficiente y muy limitado, a tal grado que los mismos municipalistas del PAN, integrados en la asociación de municipios de México expresaron en los medios de comunicación su inconformidad.

En el artículo 115 constitucional, se mantienen los elementos que impiden la autonomía municipal. Los municipios siguen controlados por los Congresos locales, no se les dan facultades para que los ayuntamientos sean promotores del desarrollo económico, político y social.

No se establecen las diferencias entre el tamaño de los municipios con el propósito de lograr formas más eficientes y modernas de gobierno. Tampoco se establece la reelección ni el referéndum y el plebiscito, y el colmo es que la asociación entre municipios de diferentes estados tenga que ser aprobada por las Legislaturas estatales.

Ya en 1917, el Constituyente Jara decía que sin libertad económica no podía haber municipio libre."

Hoy, en 1999, a finales del milenio, esta situación se repite, puesto que al municipio sólo se le deja el Impuesto Predial, con lo que prácticamente se le quita la potestad tributaria a favor de la federación que concentra y centraliza la mayor parte de los ingresos públicos.

Esta reforma no considera los cambios a la Ley de Coordinación Fiscal. Es grave que no se considere la transformación de la Ley de Coordinación Fiscal y el sistema de



coordinación fiscal mediante una reforma constitucional, para que en México se estableciera el federalismo económico como en la mayoría de los países federalistas del mundo.

En México se requiere una reforma constitucional que establezca las facultades y potestades tributarias de los tres órdenes de gobierno.

El Partido de la Revolución Democrática ha propuesto que la recaudación federal participable se distribuya de manera directa de la siguiente manera: 60 % para la federación; 20 % para las entidades federativas y 20 % para los municipios. De este modo se podría lograr un desarrollo sustentable, armónico, justo y equilibrado del país.

El que no se legisle en esta Cámara de Diputados, significa que se eluda la reforma fiscal integral, que no se realice una convención nacional fiscal que dé origen a un sistema de coordinación del desarrollo económico.

Es lamentable que la reforma hoy a debate, no considere el tema de las participaciones y las aportaciones, principales fuentes de los ingresos de los municipios. Y lo peor aún, que no se establezcan los cambios a la mal llamada Ley de Coordinación Fiscal, a la que se le adicione el título quinto que no es un aspecto fiscal, sino de gasto público, por lo que se trata de una ley que así hacendaría donde la Cámara de Diputados cede facultades presupuestarias a favor de la Cámara de Senadores.

Cabe comentar que en la reforma en debate se da un avance que se concentra en ampliar las posibilidades de captación del Impuesto Predial y las decisiones administrativas en torno a éste, al eliminar la exención a los bienes de la federación, de los estados y municipios que sean utilizados por entidades paraestatales o particulares para fines administrativos o propósitos distintos a su objeto público, lo cual es muy limitado.

La propuesta del Partido de la Revolución Democrática era que fuera aplicado sobre el uso del territorio municipal destinado a carreteras, campos e instalaciones petroleras, eléctricas, etcétera.

Se reconoce a los municipios la facultad de propuesta sobre impuestos y derechos municipales.

El Partido de la Revolución Democrática ha propuesto que sean los ayuntamientos los que tengan la facultad de aprobar su Ley de Ingresos y fiscalizar sus cuentas públicas como parte de una verdadera autonomía municipal,



Con fundamento en los Artículos 120, 124 y 125 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, hacemos la siguiente proposición, artículo 115, antepenúltimo párrafo de la fracción IV: " Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia determinaran a las legislaturas estatales, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. "

Democracia ya, patria para todos.

-EL C. PRESIDENTE: Tiene el uso de la palabra el diputado Jesús Martín del Campo Castañeda, por el Partido de la Revolución Democrática.

-EL C. DIP. JESUS MARTIN DEL CAMPO CASTAÑEDA: Gracias, señor Presidente . Honorable Asamblea: Como mis compañeros de grupo parlamentario del PRD ya han dicho los argumentos, han hecho explícitos los argumentos respecto al procedimiento por un lado y al contenido de la reforma que se propone, simplemente quiero hacer dos proposiciones muy concretas.

Con fundamento en los Artículos 120, 124, 125 y demás relativos al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicito a la Presidencia someta a la consideración del Pleno la siguiente modificación al artículo en lo general, primer párrafo del Art. 115 de la Constitución:

"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 autónomo conforme a las bases siguientes. . . " Y sigue igual.

Artículo 115, último párrafo, fracción III: "Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán constituir asociaciones conforme a la ley para la consecución de sus fines comunes, estas asociaciones serán sujetas de derecho público y gozarán de las prerrogativas que la ley señale". Es cuanto señor presidente.

-EL C. PRESIDENTE: Muchas gracias diputado Martín del Campo. Esta presidencia va a someter a consideración del pleno sobre la aceptación o no de la propuesta de adición presentada por el diputado Martín del Campo Castañeda .



Sírvase la Secretaría consultar a la Asamblea si es de aceptarse a discusión la propuesta presentada por el diputado Jesús Martín del Campo Castañeda.

-EL C. SECRETARIO LIBRADO SILVA GARCIA: Por instrucciones de la presidencia en votación económica se pregunta a la Asamblea si se acepta para su discusión la proposición de adiciones al dictamen.

Los ciudadanos que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo. (Votación) Los ciudadanos que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo. (Votación) Desechada señor presidente.

-EL C. PRESIDENTE: Muchas gracias diputado secretario. Esta presidencia se permite informar que se han registrado los siguientes oradores para el primer turno: En contra, el diputado Baldemar Dzul Noh. En pro, la diputada María Antonia Durán López, ambos por el Partido del Trabajo y por el Partido Acción Nacional respectivamente.

Hasta por 15 minutos se concede el uso de la palabra al diputado Baldemar Dzul Noh.

-EL C. DIPUTADO BALDEMAR DZUL NOH: Con su permiso diputado presidente. Señores diputados. Señoras diputadas. La bancada del Partido del Trabajo votará en lo general a favor del dictamen en comento, para modificar el Artículo 115 Constitucional, a pesar de que no estamos de acuerdo como quedó finalmente el segundo párrafo de la fracción IV que se refiere al cobro del impuesto predial, comentado anteriormente por mi compañero diputado Juan José Cruz; y de la fracción VII que abordaré bajo las siguientes consideraciones:

El texto vigente de la fracción VII del Artículo 115 establece que el Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente, en ella encontramos el que los titulares tanto del Ejecutivo federal como de los estados, tienen el mando de la fuerza pública municipal, como el lugar de residencia habitual de los gobernadores lo es la capital del estado, ámbito de mando de los cuerpos policiales que se circunscribe a los mismos.

Sin embargo, en el dictamen que se nos presenta, se reforma la fracción VII para establecer la policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal en los términos del reglamento correspondiente, aquella acatará las órdenes que el gobernador



del estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como la fuerza mayor o alteración grave del orden público.

La redacción de esta fracción nos parece a los diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo muy grave en su segunda parte, toda vez que en el primer supuesto se establece la relación jerárquica de dependencia de los cuerpos policiales respecto del Presidente Municipal, quien al ser el titular del gobierno municipal, ejerce las atribuciones de mando de dichos cuerpos policiales.

Pero lo verdaderamente grave es la segunda parte de esta fracción, en donde se le da la facultad a los gobernadores de los estados para girar órdenes a los cuerpos policiacos, con la obligación de éstos de acatar dichos órdenes en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público .

Sin embargo, estos dos supuestos de fuerza mayor o alteración grave del orden público es sumamente discrecional, y pudiera ser causal por no estar reglados los supuestos de un uso autoritario y represivo por parte de los gobernadores hacia los grupos sociales que protestan por alguna causa justificada o no.

Imaginemos el supuesto de que un grupo de ciudadanos ejerce el derecho que le otorga el artículo noveno en sus dos párrafos, de reunirse para protestar por algún acto de autoridad, y algún gobernador decide que es pertinente disolver dicha manifestación, argumentando que existe un caso de fuerza mayor o alteración grave del orden público, y gira las órdenes correspondientes, conculcando con ello las garantías individuales de los gobernador .

Además, si realmente existieran los supuestos de fuerza mayor o alteración grave del orden público, ambos pueden subsumirse en lo que dispone el primer párrafo del artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que se refiere a trastornos interiores. Si la Constitución Federal prevé ya la existencia de lo que la doctrina constitucional denomina como intervención ejecutiva, nos parece innecesario y muy grave que le otorgue a los gobernadores de los estados una facultad que lejos de propiciar el diálogo para resolver un conflicto, le permita utilizar instrumentos represivos .

Debemos tener presente que las condiciones económicas del país orillan a que la ciudadanía proteste por diversas causas, y que, como está previsto en la propuesta del dictamen, los gobernadores usen la atribución que se les otorga para reprimir el derecho de los gobernados.



Mejor que dotar a la autoridad de instrumentos jurídicos que le permitan la represión, debemos propiciar los mecanismos efectivos de diálogo entre autoridad y población.

Sin duda que estas reformas que se plantean al artículo 115 constitucional vendrá a fortalecer a la autoridad municipal, pero desde nuestra óptica el Partido del Trabajo considera que estas reformas son insuficientes.

Tenemos la oportunidad de generar cambios fundamentales de fondo y estos cambio aún no se concretan. Estamos desaprovechando la oportunidad que como representantes de la Nación la ciudadanía nos puso aquí, en la Cámara de Diputados.

Nuestro país requiere en forma inmediata una profunda reforma de Estado, en donde el municipio libre no sea utopía, sino sea una realidad viva y dinámica. ¡ Bienvenidas estas reformas al 115 constitucional, pero qué lástima que se quedaron cortos ! Es cuanto, señor Presidente.

-EL PRESIDENTE: Muchas gracias, diputado Azul .A continuación se concede el uso de la palabra a la diputada María Antonia Durán López, del Partido Acción Nacional.

-LA C. DIP. MARIA ANTONIA DURAN LOPEZ: Con su venia señor Presidente . Honorable Asamblea:

El tema del municipio es el más hondo, entrañable y benéfico para la vida de México. Los edificios se coronan con la cúpula, pero no se comienzan por ella; se asientan sobre cimientos que ahondan su base en la tierra misma. Los municipios son los cimientos de la vida política de México.

De esta manera don Manuel Herrera y Lasso describía la importancia que el Municipio representa para el Partido Acción Nacional, considerándolo no solo como base de la estructura política nacional, sino como fuente y apoyo de la libertad ciudadana y como origen de la eficacia del gobierno y limpieza de la vida pública.

La concepción panista del Municipio, define a este como comunidad humana natural y al mismo tiempo, base de la organización política; un a doble naturaleza:



Primero, su dimensión dentro del orden social que se origina en la persona y se proyecta a la Nación. Consideramos que la ciudad, el pueblo, la villa o la ranchería son comunidades humanas naturales, al igual que lo es la familia.

En segunda, su visión o su dimensión institucional como base de la organización política del Estado mexicano. Ambas dimensiones perfectamente complementarias .

En tanto bases de la organización política, su funcionamiento debe ajustarse a los principios de colaboración entre la Federación, los Estados y los mismos Municipios; al de la subsidiariedad y al de división de poderes y estos mecanismos a su vez, deben traducirse en facultades claras y delimitadas en la Constitución y en la ley; en la distribución de los recursos tributarios, la autonomía en la capacidad de autorregulación y en el equilibrio de poder que debe permanecer en el cabildo y permitirle al mismo tiempo la plena gobernabilidad a la autoridad municipal.

Por esto, quienes hemos tenido el honor de encabezar un gobierno municipal, quienes hemos vivido en carne propia la ambigüedad en la delimitación de facultades, la falta de equilibrio de poderes, la escasa facultad de las capacidades reglamentarias, la inequitativa distribución de los recursos tributarios, la debilidad política y jurídica que el Municipio presenta en relación con los órganos federales y estatales, vemos con beneplácito la iniciativa de decreto por el que se reforma el artículo 115 de nuestra Carta Magna que se somete a la consideración de este pleno,

El Municipio, compañeras y compañeros diputados, ha sido la base de la organización política nacional solamente en el papel o en los discursos. En la realidad, en la vida política práctica, es tratado como el extremo inferior de un modelo político originado en el poder de la Presidencia - de la República y colocado en una posición dependiente y sumamente subordinada.

Ha sido tratado como apéndice o como instrumento de control político por parte de los Gobiernos Estatales o del Gobierno Federal. Se le ve como a un organismo administrador; y en el municipio, compañeras y compañeros, no solo se administra, en la institución municipal se gobierna. La función de administrar consiste esencialmente en coordinar los elementos materiales, humanos y técnicos para la consecución de un fin, pero gobernar va mucho más allá de este concepto; por gobernar se entiende la acción de conducir a los ciudadanos hacia la obtención del bien común. Esto se refiere obviamente a un orden muy superior de valores.



Dado lo anterior, la modificación propuesta para considerar el carácter del Municipio como un ámbito de gobierno nos parece no solo procedente, sino sumamente necesaria.

En los albores del siglo XXI, no es posible que nuestro país, ya con grandes avances en comunicación y relaciones a nivel global, permita que los problemas locales se enfrenten desde una perspectiva centralizadora. Los problemas locales tienen que ser resueltos localmente. Los recursos y las decisiones tienen que llevarse a donde están los problemas.

Por ello manifestamos que las modificaciones propuestas en la iniciativa en la fracción II para fortalecer el ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno, delimitando el alcance de las leyes estatales, permitirán el desarrollo y la autorregulación municipal por la que tanto hemos luchado los municipalistas.

Esto definitivamente, robustecerá las capacidades reglamentarias de los - Ayuntamientos .

En relación con la modificación del inciso b) de la fracción II, que contempla que será decisión de la mayoría calificada de los miembros del Ayuntamiento la enajenación de inmuebles y la firma de convenios que por su trascendencia lo requieran, aplaudimos que la Legislatura Estatal ya no intervenga en la toma de decisiones de los Ayuntamientos, ya que como lo he mencionado anteriormente, éstos cuentan con la madurez y capacidad para decidir lo que a la comunidad municipal le conviene.

En el inciso d) se prevé que la ley estatal contemple, con base en el ámbito de competencia exclusiva municipal, las condiciones para que el ayuntamiento pueda transferir al estado algunas funciones o servicios que por diversas circunstancias el municipio no pueda proporcionar, siempre que sea voluntad calificada de los ayuntamientos, lo cual quiere decir que se respeta éste para decidir por voluntad propia la transferencia de funciones y no a la inversa.

Esto coincide plenamente con el principio de doctrina panista de la subsidiariedad, el cual impide al superior ocuparse de cuestiones que el inferior puede resolver, tanto municipio como sea posible y tanto estado como sea necesario.

Una de las reformas que consideramos más sustancial, se refiere a la fracción III que contiene un catálogo de funciones exclusivas eliminando el concurso de los estados y la necesaria actualización de éstas, agregando a la materia de agua potable y alcantarillado, el drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales. De la misma manera añadiendo

al servicio de limpiar la recolección, tratamiento y disposición de los residuos y al concepto de parques y jardines, el término de equipamiento.

En los términos de eficiencia y eficacia que deben caracterizar a la prestación de los servicios municipales, vemos muy positivo el hecho de eliminar la taxativa de que los municipios se puedan asociar ya no sólo entre los de un mismo estado, sino que pueda darse entre los de varios estados. De esta manera el desarrollo regional podrá ser una realidad tangible.

Asimismo el dejar el servicio de policía preventiva y tránsito bajo competencia exclusiva del municipio, salvo en casos muy especiales, eliminará la problemática que al respecto ha existido en las capitales de los estados.

Es para nosotros muy positivo que el municipio decida sobre el uso del suelo y desempeñe actividades de vigilancia y control al respecto. De igual manera es imprescindible su participación en materia ecológica,

Su intervención en la elaboración y aplicación de los programas de transporte urbano muestra un avance considerable en el fortalecimiento de sus atribuciones,

El municipio tal y como lo concebimos requiere no solamente que se le reconozcan sus funciones básicas, sino de manera primordial, recursos suficientes para cumplirlas.

Por ello también vemos con beneplácito la incorporación al pago del Impuesto predial al sector paraestatal y la participación del municipio en la proposición de tasas, cuotas y tarifas, respecto de las contribuciones de mejoras, impuestos y derechos.

Enfatizamos la importancia de la libertad que deben tener los municipios en el ejercicio de su hacienda.

Son varios los avances y beneficios que en materia municipal advertimos en la iniciativa en comento. Pero aún tenemos tareas pendientes. Reconocemos que en el ámbito municipal todavía hay mucho, mucho que avanzar pero paso a paso construiremos el municipio que nuestro país demanda.

En Acción Nacional seguiremos impulsando una política viable por la que el municipio sea un protector de la familia y escenario de libertad. Un organismo donde las personas tengan acceso a servicios de salud, infraestructura moderna, educación integral. Un lugar donde la



seguridad des canse en acciones eficaces de la policía en un marco de prevención y no de persecución de los delitos. Buscaremos el encauzamiento y dirección de los intereses públicos. Y si dentro de este pensamiento le damos un entendimiento actualizado, estaremos haciendo en este caso los diputados panistas una tarea materialmente tangible y políticamente responsable.

Como ha dicho un compañero nuestro, el diputado Alcántara Soria, en alguna ocasión: Somos herederos de un sueño, aquél que desde el primer ayuntamiento nuestro en Quiróga, Michoacán, considerara que la vida política ha de arrancarse en el hombre, acrecentarse en la familia, llegar a la forma civil en el municipio, enriquecerse en la provincia y luego florecer espléndidamente en la nación.

Es cuanto señor presidente.

-PRESIDENTE: Muchas gracias diputada Durán.

Para finalizar esta ronda se concede el uso de la palabra al diputado Miguel Rubiano Reyna, del Partido Revolucionario Institucional.

EL C. DIPUTADO MIGUEL ANTONIO RUBIANO REYNA: Compañeras diputadas, compañeros: durante meses recientes esta legislatura ha establecido un proceso de diálogo y acuerdo político legislativo sobre la norma constitucional relacionada a nuestros municipios.

Nuestro partido, el PRI, ha actuado consistente a la voluntad y dinámica que la realidad social y política se manifiesta. La fracción parlamentaria del PRD está en su pleno derecho a no coincidir en estos esfuerzos hechos.

Este diálogo busca concretar el marco constitucional de fortalecer el municipio, vigorizar el federalismo, reconociendo al municipio no como una entidad que administra sino como nivel de gobierno. Y esto en el más puro espíritu original de los Constituyentes de 1917.

Esto está reflejado en la modificación de la redacción y lenguaje de la fracción I de la propuesta del artículo 115. En toda norma jurídica es causa final de éstas las acciones y responsabilidades que se buscan. En este caso, que el ciudadano tenga la autoridad más cercana, esto es, al municipio, con funciones y facultades para la satisfacción de servicios públicos, y esto se muestra en la fracción III y V propuestas.



Esto responde a nuestra realidad de crecimiento urbano y demográfico, como también a la creciente capacidad administrativa de los municipios. Esta ampliación de facultades y funciones reside fundamentalmente, de acuerdo a la propuesta, en el municipio, aun cuando no deja de reconocerle el papel a las legislaturas estatales, pero estableciendo con claridad el ámbito constitucional para el municipio.

Pero además de reconocer las capacidades municipales para ofrecer sus funciones y sus servicios, se establece una opción de llevar a cabo convenios y acuerdos con el gobierno del estado, dadas nuestras realidades de desarrollo y capacidades materiales y sociales en las que nos encontramos.

En ese mismo espíritu se encuentra la coordinación y asociación entre municipios que, en muchos casos, dado el desarrollo de las ciudades, entre ellas las conurbaciones, se requiere afrontar la solución de prestaciones de servicios públicos como seguridad pública, confinamiento de residuos sólidos, agua potable y drenaje, entre otros, con estas formas reconocidas de asociación entre los municipios.

Notable también es que no solamente se amplían las facultades en materia de servicios públicos; no es sólo la prestación de ellos, sino también que los municipios amplían en su capacidad normativa para llevar a cabo sus funciones .

Que esta modificación constitucional responde a nuestras realidades actuales en lo político, en lo social, en lo demográfico y del desarrollo y capacidades que en los últimos años se han estado dando en esos niveles de gobierno.

Pero esta propuesta no descuida, no soslaya las asimetrías de este desarrollo municipal. Esta propuesta es una respuesta y consecuencia de un proceso de desarrollo de democracia de consenso entre distintos enfoques y conceptos para enfrentar el nuevo papel de los niveles de gobierno que se reflejan en las nuevas correlaciones de fuerzas políticas.

Nuestro partido, el PRI, es promotor y entusiasta participante de esta reforma municipal, que sólo es un primer paso legislativo para seguir avanzando en la conducción de lo que hemos deseado y buscamos en esta nueva relación de fuerzas sobre reforma de Estado.

Aprobarlas es un anuncio de esos nuevos tiempos de trabajo legislativo entre varios partidos; negar el avance de estas reformas no tiene sustento. Exhortamos a todos los compañeros Diputados a aprobar este tan notable avance en materia municipal.



Muchas gracias.

(Aplausos)

EL C. PRESIDENTE DIPUTADO GONZALO ROJAS ARREOLA (PRD): Muchas gracias, Diputado Rubiano.

En acatamiento a lo que establece el artículo 116 de nuestro Reglamento Interno, esta Presidencia informa al pleno de los Diputados y de las Diputadas de la Cámara que han hecho uso de la palabra los siguientes Diputados y Diputadas:

La Diputada Aurora Bazán López, PVEM; el Diputado Ricardo Cantú Garza, PT; el Diputado Juan Marcos Gutiérrez González, PAN; el Diputado José del Carmen Enríquez Rosado, PRD; La Diputada Martha Sofía Tamayo Morales ; la Diputada Antonia Mónica García Velázquez, PRI ; el Diputado José Luis Sánchez Campos, PRD; el Diputado Jesús Martín del Campo Castañeda, PRD; el Diputado Bernardo Bátiz Vázquez, PRD; la Diputada María de la Luz Nuñez Ramos, PRD; el Diputado Juan Cruz Martínez, PT; el Diputado Baldemar Dzul Noh, PAN; la Diputada María Antonia Durán López, PAN y el Diputado Miguel Kubiano Reyna, PRI .

En consecuencia, de acuerdo a lo que establece el artículo 115, pregunte la Secretaría si el dictamen está suficientemente discutido en lo general.

EL C. SECRETARIO DIPUTADO LIBRADO SILVA GARCIA (PRI): En votación económica se pregunta a la asamblea si se encuentra suficientemente discutido el dictamen en lo general...

EL C. PRESIDENTE DIPUTADO GONZALO ROJAS ARREOLA (PRD): Perdón, ciudadano Secretario. Se rectifica. Pregunte la Secretaría si está suficientemente discutido en lo general y en lo particular.

EL C. SECRETARIO DIPUTADO LIBRADO SILVA GARCIA (PRI): En votación económica se pregunta a la asamblea si se encuentra suficientemente discutido el dictamen en lo general y en lo particular, con las pro puestas señaladas.

Los ciudadanos Diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo .

(Votación)



Los ciudadanos Diputados que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo .

(Votación)

Suficientemente discutido, señor Presidente.

EL C. PRESIDENTE DIPUTADO GONZALO ROJAS ARREOLA (PRD): A continuación se instruye a la Secretaría que solicite la apertura del sistema electrónico de votación hasta por 10 minutos, para proceder a la votación en lo general y en lo particular del proyecto de decreto con la adición aprobada para su discusión y su consideración de urgente resolución aquí aprobado.

EL C. SECRETARIO DIPUTADO LIBRADO SILVA GARCIA (PRI): Se ruega a la Oficialía Mayor haga los avisos a que se refiere el artículo 161 del Reglamento Interior .

Abrase el sistema electrónico por 10 minutos para tomar la votación en lo general y en lo particular con las adiciones mencionadas.

(VOTACION ELECTRONICA)

EL C. SECRETARIO DIP. LIBRADO SILVA GARCIA: Ciérrase el sistema de votación electrónico.

Señor Presidente, informo a usted que se emitieron 387 votos en pro, 17 en contra y 24 abstenciones.

EL C. PRESIDENTE: Aprobado en lo general y en lo particular con la adición propuesta por 387 votos.

Aprobado en lo general y en lo particular el Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

EL MISMO C. SECRETARIO: Pasa al Senado para los efectos constitucionales .

IV. MINUTA

CAMARA REVISORA: SENADORES
MINUTA



México, D.F. a 22 de junio de 1999

- EL C. SECRETARIO PEDRO MACIAS DE LARA: Se recibió de la Honorable Colegisladora, la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- EL C. PRESIDENTE: Para los efectos del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 57 del Reglamento para el Gobierno Interior, se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Fortalecimiento del Federalismo; y de Estudios Legislativos, Primera, para su estudio y dictamen correspondiente.

V. DICTAMEN / REVISORA

CAMARA REVISORA: SENADORES
DICTAMEN

México D.F., a 25 de junio de 1999.

MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

(Dictamen de primera lectura)

- El C. Secretario Pedro Macías de Lara:
(Leyendo)

"COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS,
PRIMERA

H. ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Fortalecimiento del Federalismo y de Estudios Legislativos, Primera, fue turnada para su estudio y dictamen la minuta con proyecto de Decreto de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a las facultades, organización y funcionamiento del municipio mexicano.



Analizada dicha minuta y la documentación adjunta a la misma, estas comisiones, con fundamento en los artículos 67; 71, fracción II; 72; 79, fracción IV y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en ejercicio de las facultades que se les confieren por los artículos 75, 86, 87, 88,91 y demás conducentes de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 56, 60,65, 87,88,93 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentan a consideración y en su caso aprobación de esa H. Asamblea, este dictamen que se apoya en los siguientes antecedentes y consideraciones.

ANTECEDENTES

1.-La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión en sesión celebrada el 6 de mayo último resolvió convocar a periodo de sesiones extraordinarias, incluyendo dentro de su agenda específica, el análisis, discusión y aprobación en su caso de las iniciativas presentadas ante la H. Cámara de Diputados por legisladores pertenecientes a diversos grupos parlamentarios de los partidos representados en dicha H. Colegisladora, para reformar diversos preceptos constitucionales relacionados con el municipio, sus facultades, organización y funcionamiento. El Decreto relativo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 del propio mes de mayo.

2.- Instaladas ambas Cámaras e instalado el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para el periodo extraordinario de referencia, lo que sucedió el 31 del citado mes de mayo, con fecha del 15 de junio del presente año, se presentó ante la Plenaria de la Cámara de Diputados, el dictamen formulado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de dicha Cámara, proponiendo un anteproyecto de Decreto relativo a reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a las facultades, organización y funcionamiento del municipio mexicano.

3.- Aprobado dicho dictamen en sesión celebrada en la fecha indicada por la Colegisladora. por un voto mayoritario de 387 Diputados, fue enviada a esta Cámara de Senadores como minuta con proyecto de Decreto relativo, misma que por acuerdo de la Directiva de esta Cámara de Senadores del día 17 de los corrientes, se turnó para análisis, estudio y formulación del dictamen correspondiente, a las suscritas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Fortalecimiento del Federalismo y de Estudios Legislativos, Primera.



De la minuta y documentación adjunta turnadas, se advierte que la comisión respectiva de la Colegisladora, en el dictamen antes mencionado, destacó lo siguiente:

Que dicho dictamen fue motivado por la presentación de varias iniciativas suscritas en diferentes fechas y por diversos legisladores, con propuestas relacionadas con reformas constitucionales en lo tocante al artículo 115, a saber:

1. Iniciativa de reforma al párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 23 de octubre de 1997, por los Diputados Federales Alejandro González Yáñez, Ricardo Canal Garza, María Mercedes Maciel, Juan Ortiz Martínez, José Luis López López, Luis Patiño Pozas y Gerardo Acosta Zavala, integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión;

2. Iniciativa que propone derogar la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 13 de noviembre de 1997, por los Diputados Federales Américo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y Humberto Treviño Landois, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha iniciativa también está firmada por el C.P. Jesús María Elizondo González, Presidente del ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, quién de acuerdo con el precepto constitucional citado no tiene la facultad para presentar iniciativas de ley;

3. Iniciativa para adicionar un párrafo séptimo al artículo 21 y un inciso j) corriéndose en su orden el actual inciso i) para pasar a ser inciso j) de la fracción III del artículo 115; ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 11 de diciembre de 1997, por los Diputados Federales Alejandro González Yáñez, Ricardo Cantú Garza, Juan José Cruz Martínez, María Mercedes Maciel Ortiz, Luis Patiño Pozas, José Luis López López y Gerardo Acosta Zavala, integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión;

4. Iniciativa para reformar y adicionar los artículos 31, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 31 de marzo de 1998, por los Diputados Federales Juan Marcos Gutiérrez González, Juan Miguel Alcántara Soria, Fortunato Alvarez Enríquez, Abelardo Perales, Francisco Vera González, Rubén Fernández Aceves, María del Carmen Corral, Rafael Castilla Peniche, Fernando Castellanos Pacheco, Sandra



segura Rangel, Julio Faesler, Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, Santiago Creel Miranda, José de Jesús González Reyes, Juan Carlos Gutiérrez Fragoso, César Jáuregui Robles, Germán Martínez Cázares, Ramón Nava González Américo Ramírez Rodríguez, Carlos Arce Macías, Juan José Rodríguez Prats, Baldemar Tudón Martínez, Felipe Urbiola Ledezrnay Antonio Galaviz Oláis, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión;

5. Iniciativa de reforma a los artículos 115 y 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 2 de abril de 1998, por la Diputada Federal María de la Luz Martínez Ramos, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión;

6. Iniciativa de reforma a los artículos 25, párrafos primero y sexto; 27, párrafo tercero y fracción VII; 73, fracción XXXIX-G; y 115, fracción V; y de adición de una fracción II, inciso B al artículo 30; un párrafo quinto al artículo 40; un segundo párrafo al artículo 60; un segundo párrafo al artículo 26; un inciso k al artículo 72; una fracción VI al artículo 104; y una fracción IX al artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 23 de abril de 1998, por 105 Diputados Federales Laura Itzel Castillo Juárez, Roselia Barajas Olea, María Guadalupe Sánchez, Gonzalo A. de la Cruz, Antonio Palomino Ríveni, Manuel Pérez García, Elsa Patria Jiménez Flores, Enrique Santillán Viveros, Martha Dalía Gastelum, Esperanza Villalobos, Susana Esquivel Farías, Alberto López Rosas, Alma Angelina Vucovich Seele, Primitivo Ortega Olays, Dolores Padierna, Marcelino Díaz de Jesús, Enrique Bautista Villegas, Carlos Morales V., Pedro Salcedo García, Clara M. Brugada, Joaquín A. Hernández C., y Rosalín Hernández B., integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión;

7. Iniciativa para adicionar un segundo párrafo a la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 11 de diciembre de 1998, por los Diputados Federales Artemio Camaal, Luisa Cortés Carrillo, Jorge Galo Medina Torres, Francisco Fernández Arteaga y José Gascón Mercado, integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión;

8. Iniciativa para reformar los artículos 40, 41, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 30 de abril de 1999, por los Diputados Federales Carmelo Enríquez Rosado, Pedro Magaña Guerrero, Isael Petronio Cantú Nájera, José Luis Sánchez Campos, Mario del Carmen Escobedo Pérez, María de la Luz



Nuñez Ramos, Gilberto Parra Rodríguez, Plutarco García Jiménez, Gerardo Ramírez Vidal, Jesús Flores G., Anastacio Solís Lezo y Laurentino Sánchez Luna, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión;

9. Iniciativa para adicionar la fracción IX del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 26 de mayo de 1999, por los Diputados Marcos Augusto Bocio Mujica, Gil Rafael Ocegüera Ramos, Ricardo Castillo Peralta, Enrique Tito González Isunza, Fernando Gómez Esparza, Juan Oscar Trinidad Palacios, Jorge Durán Chávez, Antonia Mónica García Velázquez, David Dávila Domínguez y Manuel Cárdenas Fonseca, integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión;

4.-En el dictamen de la Colegisladora se enfatizó que el propósito fundamental destacado en las iniciativas recibidas consiste en fortalecer y ampliar las funciones de los municipios mexicanos, a efecto de incrementar verdaderamente, su capacidad para responder con eficacia y prontitud, a los reclamos de mejoramiento y desarrollo de sus comunidades.

Por considerarlo ilustrativo, para el mejor entendimiento del presente dictamen, se hace referencia a la síntesis que hizo la Colegisladora de las iniciativas mencionadas:

A. En la iniciativa presentada el 23 de octubre de 1997, por los integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, se propone reformar el párrafo segundo del inciso e) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que todas las dependencias del gobierno federal y estatal, de dominio público o privado, de la administración pública centralizada o paraestatal, paguen el impuesto predial;

B. En la iniciativa presentada el 13 de noviembre de 1997, por los Diputados Federales Américo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y Humberto Treviño Landois, se propone derogar el texto de la fracción VII del artículo 115 constitucional, para suprimir la facultad que tienen el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados, consistente en tener el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residen habitual o transitoriamente;

C. En la iniciativa presentada el 11 de diciembre de 1997, por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, se propone adicionar un inciso i), corriéndose en su orden el actual inciso j) para pasar a ser inciso j) de la fracción III del



artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgarles a los municipios la facultad de tener a su cargo el servicio público de protección civil;

D. En la iniciativa presentada el 31 de marzo de 1998, por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, se propone.

1. Reformar la fracción IV del artículo 31 constitucional para incluir en el texto, que las contribuciones también se determinen en la Constitución y en normas de observancia general.

2. Reformar el primer párrafo del artículo 115 constitucional, para incluir la palabra "autónomo", referida al régimen interior de los estados.

3. Reformar el párrafo primero de la fracción II del artículo 115 constitucional, para incluir que los municipios gocen de autonomía para regir su vida y ámbito de competencia.

4. Adicionar un inciso a) a la fracción II del artículo 115 constitucional, para que se amplíen y precisen las facultades que actualmente se establecen en el párrafo primero de dicha fracción, en materia de organismos administrativos, distribución de competencias entre los órganos internos, nombramiento de titulares, así como las que sean necesarias para regular procedimientos y servicios públicos.

5. Adicionar un inciso b) a la fracción II del artículo 115 constitucional, para establecer la facultad de expedir bases normativas en materia de procedimiento administrativo, en donde se respeten las garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa, legalidad de acuerdo con las leyes que para tal efecto expidan las legislaturas de los estados.

6. Adicionar un inciso c) a la fracción II del artículo 115 constitucional, en donde se acote el alcance de las bases normativas municipales, para impedir que se designen servidores públicos municipales que no pertenezcan a los ayuntamientos, y se prohíba que haya órganos en la administración interna municipal por encima de los ayuntamientos.

7. Adicionar un inciso d) a la fracción II del artículo 115 constitucional, para que las bases normativas municipales establezcan que tipo de resoluciones administrativas requieran de mayoría calificada por parte de los ayuntamientos, tales como las que afecten el patrimonio inmobiliario municipal, la desincorporación de bienes de dominio público municipal para su venta u otro destino, relaciones contractuales que se extiendan por un tiempo mayor al



período de su gestión; así como para impedir que las legislaturas de los estados se constituyan en instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa municipal.

8. Reformar el párrafo primero de la fracción III del artículo 115 constitucional, para que se elimine el concurso de los estados en la prestación de los servicios públicos municipales.

9. Reformar el inciso g) de la fracción III del artículo 115 constitucional, para incluir lo relacionado con la infraestructura urbana y rural.

10. Reformar el inciso h) de la fracción III del artículo 115 constitucional, para eliminar lo relacionado con el servicio público de tránsito.

11. Adicionar un nuevo inciso i) a la fracción III del artículo 115 constitucional, para incluir el servicio público de tránsito y transporte público.

12. Adicionar un inciso j) a la fracción III del artículo 115 constitucional, para incluir el servicio público de catastro.

13. Reformar el último párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional, en donde se faculte a los municipios para celebrar convenios con el Estado, para que se haga cargo en forma subsidiaria de alguna de sus funciones, cuando aquéllos se encuentren impedidos.

14. Reformar la fracción IV del artículo 115 constitucional, para facultar a los municipios a ejercer de manera directa y exclusiva los recursos de la hacienda municipal, pudiendo determinar a través de su órgano representativo la coadyuvancia ciudadana.

15. Reformar el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, para incluir las leyes de hacienda municipales.

16. Adicionar un inciso d) a la fracción IV del artículo 115 constitucional, para que se incluyan como parte de la hacienda municipal las aportaciones adicionales, que por cualquier concepto destinen los presupuestos de egresos federales o estatales, para el cumplimiento de sus funciones o la prestación de servicios públicos.

17. Reformar el párrafo primero del actual inciso c), que pasaría a ser el párrafo segundo del nuevo inciso d) del artículo 115 constitucional, para establecer que no podrán ser excluidos del pago de contribuciones municipales en materia inmobiliaria, los bienes del dominio público federal y estatal, que hayan sido destinados al patrimonio de entidades



paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propio, ni aquéllos que se encuentren bajo explotación o uso de particulares, bajo cualquier concepto.

18. Adicionar un párrafo segundo al nuevo inciso d) del artículo 115 constitucional, para establecer: que las leyes de hacienda municipal, determinen las hipótesis normativas para el pago de contribuciones y los distintos conceptos de ingresos municipales; la facultad para que los ayuntamientos aprueben en cada ejercicio fiscal anual, sus tablas de tasas, cuotas, tarifas y valores catastrales de acuerdo con las leyes de hacienda municipal y la fracción IV del artículo 31 constitucional; que los ayuntamientos aprueben sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles y; para que las legislaturas estatales revisen las cuentas públicas municipales.

19. Reformar la fracción V del artículo 115 constitucional para facultar a los municipios a coordinarse con el estado y la Federación en materia de protección civil, y autorizar la utilización del suelo.

20. Reformar la fracción VII del artículo 115 constitucional, para establecer que la policía preventiva será municipal, la cual estará bajo el mando del órgano ejecutivo del ayuntamiento; y excepcionalmente, acatarán las órdenes del Ejecutivo Federal o Estatal, cuando en el municipio en donde residan habitual o transitoriamente dichos funcionarios, se susciten hechos que pongan en peligro la estabilidad social o su seguridad personal, lo cual harán del conocimiento de la autoridad ejecutiva municipal. En tales casos, la policía municipal siempre deberá respetar la ley y las garantías individuales.

21. Adicionar un párrafo tercero a la fracción VII del artículo 116 constitucional, para establecer: que las legislaturas de los estados garanticen la forma y condiciones en que los gobiernos estatales deban asumir las funciones o la prestación de servicios públicos municipales, lo cual será mediante acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento y por el tiempo que dichas legislaturas determinen; así como la obligación para los estados de realizar las acciones necesarias para el servicio o la función transferida, vuelva al ámbito municipal.

22. Establecer en el tercer artículo transitorio, un término de ciento veinte días naturales, para que las legislaturas de los estados y federales realicen las adecuaciones a las reformas y adiciones propuestas.

E. En la iniciativa presentada por la Diputada Federal María de la Luz Nuñez Ramos, propone:



1. Reformar el párrafo primero del artículo 115 constitucional, para establecer que la República y el poder federal existe en los órganos nacional, estatal y municipal.
2. Adicionar un párrafo segundo al artículo 115 constitucional, para establecer que el ayuntamiento sea un órgano de gobierno municipal con facultades plenas dentro de su jurisdicción, en donde ejerza el poder federal en desarrollo económico, político, social y de preservación del medio ambiente; así como para que el municipio sea depositario de la propiedad de la nación de los recursos naturales no considerados estratégicos por la Constitución.
3. Adicionar un párrafo segundo a la fracción I del artículo 115 constitucional, para establecer la separación entre el órgano ejecutivo del ayuntamiento, que sería el Presidente Municipal, y el órgano de legislación y control, que sería el Cabildo; así como la existencia de organismos auxiliares y consejos estatales de planeación, integrados con la participación social.
4. Adicionar un párrafo quinto a la fracción 1 del artículo 115 constitucional, para establecer que la elección de Presidente Municipal y Cabildo se hará simultáneamente, pero en boleta separada, cuando lo determinen las legislaturas de los estados.
5. Reformar el actual párrafo cuarto de la fracción 1 del artículo 115 constitucional, para establecer que las legislaturas de los estados, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, reciban las solicitudes de suspensión de ayuntamientos, y organizarán los procedimientos para declarar que han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siempre mediante referéndum, para determinar si procede elegir a los sustitutos.
6. Reformar el actual párrafo quinto de la fracción 1 del artículo 115 constitucional, para incluirla obligación de las legislaturas de los estados para designar entre los vecinos del municipio, a los Consejos Municipales.
7. Reformar el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 constitucional, para establecer que las bases normativas municipales serán elaboradas con la participación de los ayuntamientos, los cuales formularán junto con la sociedad el Plan Municipal de Desarrollo y el Programa Operativo Anual. Además se propone que en cada municipio funcione un Consejo de Desarrollo Municipal.



8. Reformar el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, para establecer que cada municipio determinará el valor de la propiedad inmobiliaria, de acuerdo a las condiciones socioeconómicas.

9. Reformar el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, para establecer que serán parte de la hacienda municipal las participaciones y aportaciones federales, las cuales se entregarán directamente a los municipios en mensualidades adelantadas, calendarizadas de acuerdo a las particularidades de cada región; los montos y calendarios deberán darse a conocer a principio del año fiscal; además que del total de las participaciones federales, se entreguen a los municipios, por lo menos el 50 por ciento.

10. Reformar el párrafo tercero del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, para establecer: que los ayuntamientos aprobarán las leyes de ingresos municipales, las cuales serán conocidas y vigiladas por las legislaturas de los estados; que los municipios deberán rendir informes trimestrales de sus movimientos económicos y sus resultados y; que en cada municipio deberá existir una contraloría social, con la participación de ciudadanos de derecho idóneo.

11. Reformar la fracción V del artículo 115 constitucional, para facultar a los municipios a que administren recursos naturales propiedad de la nación.

12. Reformar la fracción VII del artículo 115 constitucional, para facultar que en todos los casos, los municipios dispondrán de una fuerza pública municipal y participarán en el consejo coordinador de mando.

13. Reformar la fracción IX del artículo 115 constitucional, para facultar a los municipios a que funden y concesionen medios masivos de comunicación adecuados, de acuerdo con la disponibilidad de frecuencias.

14. Adicionar una fracción V al artículo 71 constitucional para que los ayuntamientos tengan derecho de iniciativa de ley en los asuntos que la Constitución les otorga.

F. En la iniciativa presentada el 23 de abril de 1998, por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, se propone:

1. Reformar la fracción V del artículo 115 constitucional, para establecer que los municipios tengan facultades para elaborar programas de ordenamiento ecológico local.



2. Reformar la fracción IX del artículo 115 constitucional, para establecer que los municipios protejan la biodiversidad.

G. En la iniciativa presentada el 11 de diciembre de 1998, por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, se propone adicionar una fracción V al artículo 115 constitucional, para facultar a los municipios a intervenir directamente en el desarrollo integral de los núcleos agrarios.

11. La iniciativa presentada el 30 de abril de 1999, por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, plantea propuestas coincidentes a las iniciativas antes referidas, principalmente con la presentada el 31 de marzo de 1998, por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, y también con algunas de las elaboradas por los grupos de trabajo que a efecto se constituyeron.

Por otra parte, esta iniciativa, propone además modificaciones para reformar el párrafo primero del artículo 115 constitucional, con el objeto de considerar al municipio, como base del poder político soberano, que se regirá por un estatuto orgánico municipal, y tendrá personalidad jurídica plena.

1. En la iniciativa presentada el 26 de mayo de 1999 por diversos Diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional para adicionar la fracción IX del artículo 115 constitucional, plantea la participación de la sociedad civil y la concertación como instrumentos para lograr el desarrollo integral de los municipios y para ello se prevé la creación de un Consejo Municipal de Concertación en cada municipio.

5.- Resulta de relevancia hacer notar que la comisión dictaminadora de la Colegisladora, determinó que el dictamen debía referirse únicamente a las iniciativas de reforma constitucional del precepto en cuestión, y que posteriormente se prepararía el dictamen de las otras iniciativas de reformas legales.

A tal efecto, en el apartado de Antecedentes, inciso B del dictamen, sostuvo lo siguiente:

En la mayoría de las iniciativas presentadas, también se proponen reformas y adiciones a otros preceptos constitucionales, sin embargo, por razón de técnica legislativa, esta comisión considera que dichas propuestas deben ser motivo de un dictamen por separado, de tal manera que el presente dictamen, sólo se abocará al estudio de las reformas y adiciones relacionadas con los aspectos municipales.



6.- Por servir de base para la propuesta de Decreto de reforma y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de igual manera resulta de singular importancia tomar en cuenta del dictamen de la Colegisladora, los puntos iniciales de las Consideraciones, que a la letra señalan:

1. Esta comisión coincide con los autores de las iniciativas objeto del presente dictamen, en el sentido de que el municipio es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa en nuestro país.

2. Diversas circunstancias de orden político y económico, han propiciado que el municipio presente carencias de tipo financiero, así como debilidad política, jurídica y educativa en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre.

7.- Se ratifica lo expresado en el punto 3 de estos Antecedentes, relativo a que la Asamblea Plenaria de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la misma fecha, día 15 del mes en curso, por mayoría de 387 votos, aprobó en lo general y en lo particular el proyecto de Decreto que en los términos comentados se sometió a su consideración por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, mismo que a nivel de minuta se remitió a esta H. Cámara de Senadores.

8.-Del análisis efectuado por la Colegisladora a los textos de las iniciativas de reformas constitucionales sometidas a la consideración del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que las iniciativas que motivaron la formulación del proyecto de Decreto y la aprobación de la minuta que se estudia, contienen en concreto, las siguientes coincidencias y divergencias:

Las iniciativas presentadas por los Diputados Federales Américo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y Humberto Trevino Lan dois; por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y por la Diputada Federal María de la Luz Nuñez Ramos; Carmelo Enríquez Rosado, Pedro Magaña Guerrero, Isael Petronio Cantú Nájera, José Luis Sánchez Campos, María del Carmen Escobedo Pérez, Gilberto Parra Rodríguez, Plutarco García Jiménez, Gerardo Ramírez Vidal, Jesús Flores G., Anastacio Solís Lezo y Laurentino Sánchez Luna, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, coinciden en modificar el texto de la fracción VII del artículo 115 constitucional, que se refiere a la facultad que tienen el Ejecutivo Federal o los gobernadores de los estados del mando de la fuerza pública en los municipios en



donde residan habitual o transitoriamente. Sin embargo, las propuestas específicas de modificación se orientan en distintos sentidos:

a) Los Diputados Federales Américo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y Humberto Trevino, proponen la derogación de la fracción VII del artículo 115 constitucional.

b) Los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, proponen reformar el texto actual de la fracción VII del artículo 115 constitucional, para establecer que la policía municipal acate las órdenes del Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados, sólo en caso de que se susciten hechos que pongan en peligro la estabilidad social del municipio o su seguridad personal, respetando siempre las garantías individuales.

c) Por su parte, la Diputada Federal María de la Luz Nuñez Ramos, propone reformar la fracción VII del artículo 115 constitucional, manteniendo la facultad que tienen el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados de tener el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente; pero con una adición en su parte final, consistente en que en todos los casos, los municipios dispondrán de una fuerza pública municipal y participarán en el Consejo Coordinador de Mando.

2. Las iniciativas presentadas por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y por la Diputada Federal María de la Luz Nuñez Ramos, coinciden en que se incluya dentro de los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 constitucional, lo relacionado con las aportaciones federales.

En el caso de los Diputados del PAN, proponen que se adicione un inciso d) a dicha fracción, en donde se considere cualquier aportación adicional, sea de la Federación o de los estados; y en la propuesta de la Diputada María de la Luz Nuñez Ramos, se propone reformar el inciso b) para establecer que dichas aportaciones federales serán por lo menos de un 50 por ciento, las cuales se conocerán al principio del año fiscal y previo calendario, y además se deberán entregar directamente a los municipios en mensualidades adelantadas.

En cuanto al pago del impuesto predial, en las iniciativas presentadas por el grupo parlamentario del Partido del Trabajo, el 23 de octubre de 1997, y por el grupo parlamentario del PAN, presentada el 31 de marzo de 1998, proponen que las dependencias de la administración pública federal centralizada o paraestatal, así como los



gobiernos de los estados, estén obligados a pagar el impuesto predial de todos sus bienes inmuebles, tanto de dominio público como de dominio privado.

3. Las iniciativas presentadas por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y de la Diputada Federal María de la Luz Nuñez Ramos, coinciden en que el valor catastral sea determinado por los ayuntamientos.

Los aspectos específicos de cada iniciativa ya fueron expuestos, y serán analizados en forma integral en el apartado de Considerandos.

9. Por virtud del turno ordenado por la Directiva de este Senado, se tuvo por recibida la minuta que se trata, y se tomó el acuerdo de la formulación de proyecto de dictamen, que puesto a la consideración de los Senadores que integran las suscritas comisiones unidas, fue aprobado, y por ende se somete en los términos de este documento a la discusión y en su caso, aprobación de esa H. Asamblea Plenaria.

Con base en los Antecedentes anteriores, las comisiones unidas Dictaminadoras, exponen las siguientes:

CONSIDERACIONES

1. Estas comisiones unidas coinciden con los razonamientos expresados en el dictamen de la Colegisladora, en el sentido de que sólo deben por el momento discutirse y aprobarse las reformas constitucionales propuestas, dejando para otro momento del proceso legislativo nacional el examen, discusión y en su caso aprobación de las reformas a la legislación secundaria que como se ha precisado con anterioridad, también fue materia de algunas de las iniciativas formuladas por diversos grupos de Diputados.

Se avalan al respecto las razones de que, al reformarse la Constitución y obedecer a tiempos y procedimientos más rigurosos, haría innecesario por ahora, el ocuparse de propuestas relativas a la legislación secundaria vinculadas con la reforma constitucional en cuestión.

De la misma manera se participa de las argumentaciones vertidas en el dictamen de la Colegisladora, sobre la conveniencia de solamente ocuparse en este momento del proceso legislativo, de la reforma y modificación del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se contrae al marco constitucional concerniente a los



municipios, por los mismos argumentos expresados por la Colegisladora, y por los que en párrafos subsecuentes se mencionarán en el cuerpo de este dictamen.

2. De igual manera, estas comisiones unidas también hacen suya la argumentación de los autores de las iniciativas, que la Colegisladora cita en el punto 1 de sus Consideraciones que a la letra dice:

Esta comisión coincide con los autores de las iniciativas objeto del presente dictamen, en el sentido de que el municipio es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa en nuestro país.

3. La propuesta contenida en el dictamen que ahora se presenta, se enmarca en un contexto nacional de profundos cambios, donde el fortalecimiento del federalismo parte del reconocimiento y promoción del municipio, como espacio de gobierno y eje del desarrollo nacional.

4. En tal sentido, es el municipio pilar fundamental de nuestro desarrollo, y por lo mismo, fortaleza de las entidades federativas: éstas a su vez, son el factor fundamental de nuestro federalismo y por tanto, de la cohesión nacional. Esto es, el mayor vigor del municipio está asociado directamente a una mayor solidez de las entidades federativas, por lo tanto, no debe entenderse que la fortaleza del municipio sea en detrimento de las propias entidades federativas, puesto que son éstas el vínculo esencial de nuestro sistema federalista.

5. Por ello, se coincide con la Colegisladora y los autores de las iniciativas que se dictaminan, en la necesidad de modificar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para promover la renovación y fortalecimiento del municipio. En este propósito existe coincidencia con el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 que señala en lo conducente "... se propone una nueva relación entre los órdenes de gobierno federal y estatal con el municipio, basada en el reconocimiento de las responsabilidades que les asigna el orden jurídico, de tal forma que este gobierno comunitario cuente con los instrumentos político-íntitucionales y los recursos necesarios para responder a las demandas que les compete atender y resolver, y así se pueda cumplir con el propósito de elevar su capacidad de gestión pública frente a sus ciudadanos y organizaciones".

6. Así entonces, las reformas y modificaciones objeto del presente dictamen tienen como fondo la redistribución de facultades, funciones y responsabilidades, sin soslayar que la cooperación y coordinación entre entidades federativas y municipios o bien, entre éstos,



consolidarán el desarrollo de las comunidades y regiones, en concordancia con los objetivos del crecimiento económico.

7. Las comisiones dictaminadoras coincidieron en que el municipio es la entidad política organizada comunalmente, como base de la división territorial y la organización política de los estados de la Federación en su régimen interior; por tanto, el municipio es la agrupación social fundamental en que el país se estructura territorialmente para su división política. Además, el municipio es aquella comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende, con capacidad política y administrativa; como realidad múltiple, jurídica, social, territorial y económica, es también una institución básica en la vida nacional: es el primer orden de gobierno y el más cercano a la población.

8. La reforma al artículo 115 que entró en vigor en 1984, fue importante en tanto que implantó no sólo la libertad que el municipio tiene para la administración de su patrimonio, sino proporcionaba también los elementos mínimos con que debería contar la hacienda municipal. La reforma también precisó cuáles serían los servicios públicos que corresponde prestar al municipio, en forma exclusiva o coordinadamente con los estados, con lo cual se alejó a la institución municipal de las frecuentes intromisiones que los gobiernos estatales realizaron en otros tiempos.

9. Si bien las modificaciones anteriores constituyeron un parteaguas en la historia municipal, fueron insuficientes a la luz de la nueva realidad socio-política imperante a lo largo y ancho del territorio nacional. Es por ello que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, reconoció la necesidad de una mayor participación de los estados y municipios en la vida nacional, por lo que, de acuerdo a sus lineamientos, se efectuó una resignación de recursos, responsabilidades y atribuciones entre los tres órdenes de gobierno. En este contexto se construye el nuevo federalismo mexicano como un instrumento redistributivo y compensatorio que propicia un desarrollo regional más equitativo, basado en la descentralización de funciones, recursos y programas públicos y el impulso a la vida municipal.

10. Prueba de lo anterior, es el esfuerzo que el gobierno federal ha realizado para impulsar el proceso descentralizador en beneficio de los estados y municipios, fortaleciendo su presencia en las tareas del desarrollo nacional.

11. La aplicación más eficiente y redistributiva del gasto público federal, ha permitido efectuar un cambio en las tendencias distributivas: en 1994, por cada peso que la Federación ejerció, los estados y municipios sólo contaban con 78 centavos; en 1999, esas



proporciones son inversas, puesto que esas entidades tendrán 1 peso con 43 centavos por cada peso que erogue el Ejecutivo Federal.

12. No obstante, es también menester reconocer por parte de las comisiones unidas dictaminadoras, que el esfuerzo si bien es loable no ha sido suficiente. En efecto, las cambiantes y crecientes necesidades de las comunidades han generado nuevas y más urgentes tareas por parte de los municipios mexicanos. Entre ellas, baste ejemplificar los problemas de la basura, contaminación ambiental, transporte conurbado a zonas metropolitanas, preservación de la ecología, reglamentación de empresas en suelo municipal, y otros más. Al respecto, cabe señalar que actualmente ya se están aplicando fórmulas de colaboración para atacar la problemática común a municipios colindantes; sin embargo, tampoco en esta área existen procedimientos jurídicos explícitos que reconozcan la coordinación e intercambio de experiencias intermunicipales.

13. Otro problema que ha resultado manifiesto en el ámbito de la administración municipal, es la continuidad de obras públicas y programas de desarrollo a largo plazo: el cambio de administración deja incompletas numerosas obras, ante la falta de una normatividad que obligue a los gobiernos municipales saliente y entrante a signar acuerdos de continuidad en sus planes de desarrollo para la comunidad, independientemente de su filiación política e intereses a corto plazo.

14. De igual manera, es práctica frecuente que se diriman entre los municipios, estados y la Federación disputas por territorios, por el manejo y administración de los servicios públicos, por la realización de obras públicas de carácter local, por la gestión de la seguridad pública así como por la competencia tributaria. Es en este sentido que la ciudadanía encuentra en su municipio el orden de gobierno que puede fortalecer sus procesos de construcción y mejoramiento de condiciones de vida; de igual manera, es el municipio el conducto para que los gobiernos estatal y federal adopten medidas que puedan corregir en estos espacios de la vida pública, la corrupción, la ineficiencia administrativa, la ausencia de recursos y la subordinación que padecen ante el centralismo que aún impera. Estos son los intereses que deben prevalecer, y es en este sentido lo que la iniciativa que ahora se presenta busca impulsar.

15. Por otra parte, también la propuesta en dictamen pretende que el desarrollo regional represente para los municipios de México, el poder remontar sus rezagos estructurales, abriendo el espacio a modificaciones fundamentales de su organización social, bases jurídicas y funcionalidad. La pretensión de actuar sobre un ámbito geográfico, relativamente homogéneo, donde la población y sus autoridades compartan estructuras, costumbres e historia, vuelven a la política regional el mejor medio para conseguir la



revalorización de este entramado de relaciones estatales que nutren la unidad nacional. En otras palabras, estas comisiones unidas están convencidas que el alcance regional de la política de desarrollo, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, es un esfuerzo fundamental del federalismo mexicano renovado.

16. El conjunto de reformas y modificaciones propuestas, a juicio de las comisiones dictaminadoras, son susceptibles de agruparse en tres grandes vertientes que, de aprobarse el presente dictamen, darán sentido y congruencia a los propósitos de fortalecimiento del municipio mexicano que animaron a todas las iniciativas. Estas son:

a) Objetos y procedimientos que la ley debe establecer en materia municipal.

Esta vertiente tiene su expresión en las fracciones II y V, complementadas con los artículos transitorios tercero, quinto y sexto. Como se observa en la propuesta enviada por la H. Colegisladora, la fracción II evoluciona a una tipificación muy específica de los objetos de las leyes que norman las facultades de los ayuntamientos para aprobar bandos de policía y gobierno; reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general y que organicen la administración pública municipal, asegurando también la participación ciudadana y vecinal.

En esta fracción, se abre entonces un abanico que da los elementos para la acción legislativa de los H. Congresos estatales, permitiendo con ello una base congruente a nivel nacional, si bien en todo momento respetando, por la vía de la propia acción de las legislaturas estatales, las diferencias que prevalecen en la conformación federal del país. Así entonces, los principios para lograr un sustento jurídico congruente entre los estados con respecto a sus municipios, se da en el máximo ordenamiento jurídico y se expresará, en lo específico estatal, a través de la acción de las legislaturas estatales.

En paralelo de la propuesta enviada por la H. Cámara de Diputados en lo relativo a la fracción V, se pueden establecer definiciones más precisas y ordenadas, en cuanto a las facultades de los municipios para contribuir y/o participar en aquellos ámbitos normativos que les son de especial relevancia para el cabal cumplimiento de su acción gubernamental, en un contexto apropiado de concurrencia con los otros órdenes de gobierno.

Finalmente en lo relacionado a esta vertiente, los artículos transitorios mencionados, complementan el propósito de clarificar el marco jurídico para el mejor desempeño de la labor de gobierno del municipio, al establecer mecanismos para la correcta transferencia en la prestación de los servicios a los municipios, pensando en todo momento en el interés



de la población, tornando como punta de partida los criterios y planteamientos de los gobiernos estatales y teniendo a las legislaturas estatales, como el elemento fundamental de toma de decisiones para que se cumplan los propósitos de la parte perenne del artículo.

b) Mayor precisión y ampliación de las funciones y servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios.

La fracción III del artículo en cuestión, ha sido uno de los avances más importantes dados en la reforma de 1983-1984. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo y en vista de la experiencia vivida por todos los órdenes de gobierno ante esa innovación mayor de dicha reforma, se considera que la propuesta de la H. Colegisladora, representa un avance significativo para ampliar en lo que se considera conducente frente a dicha experiencia; dar mayor precisión y modernizar la terminología y, también vincular estos conceptos con otros preceptos constitucionales recientemente introducidos. Así entonces, observamos en la nueva redacción propuesta en los incisos a), c), g) y h) que se avanza en el sentido planteado anteriormente.

c) Mejor conceptualización de la capacidad de gobierno del municipio.

Como se aprecia en el texto propuesto, en el primer párrafo de la fracción 1, se ofrecen dos planteamientos significativos, ya que por un lado se define que cada municipio será "gobernado" por un ayuntamiento, que no como en el texto vigente, "administrativo". Esta modificación representa un avance que permite asentar con claridad en el ordenamiento constitucional, la función del ayuntamiento en el municipio como orden gubernamental.

De igual manera en el mismo párrafo, se establece que los gobiernos municipales, a través de los ayuntamientos ejercerán de manera "exclusiva" las competencias que la Constitución les otorga. El concepto de exclusividad, sin embargo, queda sujeto a lo que define posteriormente la fracción II especialmente en sus incisos c) y d), así como complementariamente en los artículos transitorios destacadamente el tercero. De esta manera, se establece un objetivo de ejercicio de competencia exclusiva, pero reconociendo las diferencias que existen y marcando los procedimientos para una transferencia ordenada, como se dijo anteriormente, respetando con ello el reconocimiento de las diferencias entre estados, que sustenta el principio federalista.

Asimismo en la fracción IV, destacadamente en los últimos cuatro párrafos, se logran establecer mejores condiciones jurídicas para que los municipios puedan incidir en la potestad tributaria de los estados, en aquellos rubros que la propia Constitución y la ley les



otorga. En todo caso, se sostiene el principio federalista de que las legislaturas estatales sean definitivas para mantener la conducción de la potestad tributaria que corresponde a las entidades federativas. Adicionalmente, y a efecto de tener congruencia con las medidas tendientes a lograr un mayor control del gasto público, se abandona el concepto de "revisar" existente en el texto actual, para introducir como tarea exclusiva de las legislaturas estatales, la de "fiscalizar" las cuentas públicas de los ayuntamientos.

Finalmente, se establecen modificaciones a la fracción VII, en lo relativo a la relación entre poderes ejecutivos de los distintos órdenes de gobierno con respecto a la fuerza pública.

17. Si bien la minuta con proyecto de Decreto remitida por la H. Colegisladora, contiene las propuestas de reformas y adiciones antes reseñadas, a consideración y juicio de las comisiones unidas dictaminadoras que presentan este proyecto, estiman que es conveniente efectuar algunas correcciones de estilo a dicha minuta, siempre con el ánimo de cumplir con los propósitos que compartimos tal y como ha sido señalado en las Consideraciones de este dictamen.

Por ello, con fundamento en el artículo 140 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, estas comisiones unidas proponen las siguientes correcciones de estilo, que buscan la clarificación de términos en razón de redacción jurídica y de congruencia con términos establecidos en otros ordenamientos:

- a) En el párrafo primero de la fracción 1, donde dice "Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán..." debe decir "La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá..."
- b) En donde dice "... autoridad intermedia alguna entre aquél y el gobierno del Estado", debe decir "...autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado".

18. Estas comisiones unidas coinciden con el objetivo general de esta reforma, que es conceder mejores instrumentos para que los municipios puedan cumplir más eficazmente con las tareas que la propia Constitución les encomienda, en beneficio de la población.

Sin embargo, ven con preocupación la redacción propuesta por la Colegisladora para lo que sería el párrafo tercero de la fracción III del artículo 15 constitucional, ya que tal y como está redactado en la minuta, pareciera ser que la asociación entre municipios de diferentes estados puede darse al margen de los gobiernos de los mismos, con lo que se



cambiaría radicalmente la concepción originaria del Estado Federal, al hacer a los municipios y no a los estados la base de esta organización política.

Los miembros de las comisiones de dictamen, entendemos entonces que el cabal alcance de la modificación al último párrafo de la fracción III del propuesto artículo 115, es que los municipios puedan coordinarse y asociarse para conseguir la mejor prestación de los servicios públicos enunciados en la propia fracción III.

Que consecuentemente no podrá interpretarse de otra forma y precisamente nunca entender que esta reforma pretende crear un nuevo y futuro orden de administración y mucho menos de gobierno.

Que tal reforma no quiere decir que pueda crearse una estructura política distinta a las entidades y a los propios municipios.

Que la figura de municipios asociados nunca podrá afectar las instituciones fundamentales del Pacto Federal, que son los estados de la República.

Que las asociaciones de municipios no pueden ni deben tener una connotación política, que por sí misma otorgue nuevas atribuciones a los municipios, y que por tanto éstas nunca desaparecerán, ni disminuirán, pero tampoco aumentarían por virtud del convenio de asociación.

Que por tanto, ni la asociación ni las propias facultades autónomas pueden dar lugar a autorizar una relación directa con otras entidades estatales o con la Federación y mucho menos con organismos internacionales.

Que por tanto, las funciones asociadas no podrán utilizarse para distintos fines a los encargados por la Constitución a los municipios, y que son los servicios públicos a la comunidad de su territorio.

Que por tanto, la asociación no podrá darse para asumir funciones que la Constitución Federal establece como concurrentes con los estados de la República, con la Federación, como son los educativos, los de salud, de protección al medio ambiente, de administración y uso de suelo, de transporte público, de seguridad pública, de agua, de otras materias similares y particularmente, los relativos a asuntos fiscales.



Que en suma, la reforma responde al propósito indudable de fortalecer al municipio en México, pero sin afectar a las entidades del Pacto Federal en que se funda el Estado mexicano.

Que por tanto, ningún otro objeto de la asociación que exceda la correcta intención de la reforma puede ser válido.

Consecuentemente, cabe decir finalmente, que para complementar y acotar en su perfecta dimensión este intento de mejorar la descentralización y el federalismo por la vertiente municipaliza, el Congreso de la Unión deberá abocarse enseguida a desarrollar la reforma del artículo 124 constitucional, para establecer con claridad los asuntos de competencia exclusiva de las entidades federativas y precisar los principios fundamentales de su soberanía interior y su régimen de relaciones entre el gobierno federal y el gobierno municipal.

Por ello, estas comisiones unidas quieren dejar constancia de que se aprueba el contenido de la minuta en el entendido de que, sin permitir otras interpretaciones que se pudieran dar a estas reformas, es indudable la asertación de que seguirán siendo los estados y no los municipios el eje del Pacto Federal mexicano.

También quedará a la consideración de las legislaturas locales, como integrantes del poder revisor de la Constitución, la valoración de los alcances de estas reformas y de si las mismas representarán un beneficio para sus estados.

Por todo lo anteriormente expuesto, estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Fortalecimiento del Federalismo y de Estudios Legislativos, Primera, someten a consideración del Pleno de esta Asamblea, la aprobación del siguiente proyecto de

DECRETO

POR EL QUE SE REFORNIA Y ADICIONA EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO UNICO.- Se reforman los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción 1; se reforma el párrafo segundo y se adicionan un párrafo tercero y uno cuarto a la fracción II; se reforma el párrafo primero y sus incisos a), e), g), h), e i), el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero a la fracción III; se reforman los párrafos segundo y tercero, y se adicionan los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reforman las fracciones V y



VII; todas del artículo 15 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115.-...

1. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá, por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

..
..

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designaran de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, 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.

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

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las



controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

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

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d)..

e)...

f).

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;



h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i).

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

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. Asimismo 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.

IV...

a) a c)...

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 los estados 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.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.



Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial;
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI....



VII. La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII....

IX...

X.

ARTICULOS TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes.

ARTICULO SEGUNDO.- Los estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este Decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

ARTICULO TERCERO. - Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán de lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.



En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.

En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.

ARTICULO CUARTO.- Los estados y municipios realizarán los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este Decreto y a las constituciones y leyes estatales.

ARTICULO QUINTO.- Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.

ARTICULO SEXTO.- En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente Decreto, se respetarán los derechos y obligaciones contraídos previamente con terceros, así como los derechos de los trabajadores estatales y municipales.

Salón de sesiones del H. Senado de la República, a los veinticinco días del mes de junio del año de mil novecientos noventa y nueve.

Comisión de Puntos Constitucionales: Sen. José Trinidad Lauz Cárdenas, Presidente.- Sen. Héctor Ximénez González, Secretario.- Sen. Alfredo Garcimarrero Ochoa, Secretario.- Sen. Eduardo Andrade Sánchez.- Sen. Rodolfo Arteaga Gutiérrez Sen. Juan de Dios Castro Lozano.- Sen. Ricardo García Cervantes.- Sen. Enrique González Pedrero

- Sen. Elba Esther Gordillo Morales.- Sen. Gilberto Gutiérrez Quiroz.- Sen. Gabriel Jiménez Remus.- Sen. Fernando Ortiz Arana.- Sen. Juan Ramiro Robledo Ruiz.- Sen. Salvador Rocha Díaz. Sen. Serafín Romero ixtlapale.- Sen. Luis Santos de la Garza - Sen. Mario Vargas Aguiar.



Comisión de Fortalecimiento del Federalismo: Sen. José Luis Medina Aguiar, Presidente.- Sen. Lizandro Lizama Garma, Secretario.- Sen. Alfredo Ling Altamirano, Secretario.- Sen. Amalia García Medina, Secretaria. Sección Fortalecimiento Municipal.- Sen. José Ramón Medina Padilla.- Sen. Jesús Padilla Padilla, Secretario.- Sen. Adolfo Aguilar Zinser.- Sen. Sonia Alcántara Magos.- Sen. Lucía Carrasco Xochipa.- Sen. Francisco Dávila Rodríguez.- Sen. Juan Antonio García Villa.- Sen. Elba Esther Gordillo Morales.- Sen. Víctor Hugo Islas Hernández.- Sen. Fernando Iturríbarria Bolaños Cacho.- Sen. José Trinidad Lauz Cárdenas.- Sen. Guadalupe López Bretón.- Sen. Oscar López Velarde Vega.- Sen. Esteban Maqueo Coral.- Sen. Fernando Ortiz Arana. - Sen. Beatriz Paredes Rangel.- Sen. Dionisio Pérez Jácome.- Sen. Juan José Quirino Salas.- Sen. Juan Ramiro Robledo Ruiz.- Sen. Héctor Sánchez López.- Sen. Cirila Sánchez Mendoza.

Comisión de Estudios Legislativos, Primera: Sen. Amador Rodríguez Lozano, Presidente.- Sen. Mario Vargas Aguiar, Secretario .- Sen. Jorge Guadalupe López Tijerina .- Sen. Esteban Maqueo Coral .- Sen. Francisco Molina Ruiz"

VI. DISCUSIÓN / REVISORA

CAMARA REVISORA: SENADORES

DISCUSION

México D.F., a 25 de junio de 1999

-EL C. PRESIDENTE: Solicito a la Secretaría, consulte a la Asamblea, en votación económica, si se dispensa la segunda lectura del dictamen y se pone a discusión de inmediato.

-EL C. SECRETARIO MACIAS DE LARA: Por disposición de la Presidencia, se consulta a la Asamblea, en votación económica, si se dispensa la segunda lectura del dictamen.

- Quienes estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie. (La Asamblea asiente.)

- Quienes estén por la negativa... (La Asamblea no asiente.)

- Sí se dispensa la segunda lectura, señor Presidente.



-EL C. PRESIDENTE: Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 97 del Reglamento para el Gobierno Interior, ruego a la Secretaría consulte a la Asamblea, en votación económica, si se autoriza que la discusión del dictamen se realice en lo general y en lo particular en un solo acto.

-EL C. SECRETARIO MACIAS DE LARA: Por disposición de la Presidencia, se consulta a la Asamblea, en votación económica, si autoriza que la discusión se realice en lo general y en lo particular en un solo acto.

- Quienes estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie. (La Asamblea asiente.)

- Quienes estén por la negativa... (La Asamblea no asiente.)

- Sí se autoriza, señor Presidente.

-EL C. PRESIDENTE: En consecuencia, está a discusión en lo general y en lo particular el dictamen con proyecto de decreto.

Esta Presidencia, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 96 del Reglamento para el Gobierno Interior, hace del conocimiento de la Asamblea, que para la discusión en lo general del dictamen, se han inscrito los siguientes oradores: senador José Luis Medina Aguiar, senadora Ana Rosa Payan Cervera y senador Juan José Quirino Salas.

Se concede el uso de la palabra, al ciudadano senador José Luis Medina Aguiar, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

-EL C. SENADOR JOSE LUIS MEDINA AGUIAR: Con su venia, señor Presidente.

Señoras senadoras, señores Senadores, la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República, presenta por mi conducto, el razonamiento que nos lleva a votar favorablemente el dictamen presentado a este pleno, sobre la minuta enviada por la Honorable Colegisladora, con relación a las modificaciones al Artículo 115 constitucional.

El presentar los fundamentos razonados de nuestro voto, tiene un significado histórico, social y político, que los Senadores priístas deseamos enfatizar.



El significado histórico, lo entendemos, porque desde el inicio de nuestra vida soberana, el municipio ha sido parte comprometida a favor de las causas más sentidas por los mexicanos, y hoy, con la decisión que asumiremos, retomamos los ideales de independencia, libertad, soberanía e igualdad, que han animado nuestras luchas por tener un Estado de Derecho, mejor establecido para servir a los mexicanos.

El significado social, se desprende de la importancia, que desde su aparición en la escena mexicana, el municipio ha tenido para aglutinar a todos los estratos representativos de la Nación. En su ámbito, las fuerzas sociales impulsoras del cambio histórico, han presentado, junto a las demandas económicas, políticas y sociales de todos los mexicanos; también aquellas que manifiestan la identidad regional, lo propio, lo nuestro, lo que sumado, constituye el abanico tan diverso de la mexicanidad.

El significado político, porque junto a las demandas propiamente municipales, se han desarrollado las ideas avanzadas de la época; las propuestas promotoras de las profundas transformaciones sociales; los reclamos de una sociedad de una época para erigir formas superiores...los reclamos de una sociedad y una época para erigir formas superiores de la organización social y política.

El Municipio ha sido en nuestra vida cotidiana una cuestión viva y presente, es y será, sin duda, un tema permanente de la agenda política de los mexicanos; una materia siempre actual. Es sustento histórico y parte fundamental de la visión del futuro de nuestro país, esa es su importancia, en eso radica el valor del paso que hoy damos como Senado de la República al ponderar las iniciativas sobre diversos tópicos municipales, presentadas por legisladores de todos los partidos políticos, puesto que nueve iniciativas dan pie a la minuta que hoy se nos presenta.

Todo ello, todas estas iniciativas de todos los partidos políticos, han estado dirigidas a fortalecer al Municipio para que pueda servir mejor a las poblaciones del país, cumpliendo con eficacia sus responsabilidades constitucionales.

El voto aprobatorio que la fracción parlamentaria del PRI dará al proyecto de decreto, que reforma y adiciona al artículo 115 de nuestra Constitución, surge del deseo compartido con todas las fuerzas políticas de tener un Municipio renovado, fortalecido vigorosamente desde sus raíces, desde la base de su estructura política, desde lo que es el punto de partida de todo programa dirigido a hacer progresar a México. De esta manera podrá avanzar con mayor seguridad y certidumbre hacia un futuro mejor.



No debemos olvidar que han sido gobiernos priístas los que han llevado a una nueva conformación de la estructura de poder en México, especialmente a favor del orden municipal de gobierno.

No hay duda, ninguna duda, que la reforma de 1983 fue un postulado en principio, y un hecho consumado después, promovido por los priístas, que comprendimos entonces, como comprendemos hoy, la importancia del fortalecimiento del Municipio.

Debe quedar igualmente claro, entonces, que lo que tenemos hoy a nuestra consideración, se desprende, y puede ser interpretado correctamente como una segunda etapa de ese gran avance que se logró en 1983, promovido por nosotros para beneficio del país.

De la propuesta que hoy tenemos, vemos con agrado que se están perfeccionando los instrumentos que definimos en 1983. Que ese perfeccionamiento, logrado ahora con el apoyo de las distintas fuerzas políticas, permite que el avance logrado en 83, ahora con la que se llamara la Reforma de 99, llegue a un nuevo estadio en beneficio de los municipios, y la población en general del país.

Por este hecho, de que las características de esta reforma que hoy se nos propone, vienen a consolidar lo que los priístas logramos en 1983, por este hecho indiscutible vamos a votar a favor; pero queremos dejar constancia de que si bien votaremos a favor de aprobar la minuta que se nos envía, no estamos conformes, ni sentimos que estamos llevando a cabo, entre todos, el esfuerzo complementario al avance que hoy estaremos logrando, y es que el fortalecimiento del Municipio no pasa, no debe pasar por el debilitamiento del elemento fundamental de la estructura federalista, que son los propios Estados Federados.

Nosotros creemos que han sido los Estados quienes han visto demeritada su capacidad de acción y conducción, tanto por el centralismo que los agobia como por el sentido un tanto exagerado, que a veces se concibe al fortalecimiento del Municipio en sí mismo.

Y es que el principio federal, que a lo largo de nuestra historia muchas generaciones de mexicanos hemos defendido, pareciera estar en peligro. Pareciera que se busca quebrantar el orden federal, y lanzar a la Nación a una aventura política sin futuro, al negar los principios fundadores de nuestra República Federal.

Se olvida que nuestro principio federal se funda en la capacidad de autodeterminación de las entidades federativas, y por ello, alentar la asociación de los municipios, fuera de lo específicamente señalado en el artículo 115 Constitucional, podría suponer la creación de



una nueva organización política, que más temprano que tarde generaría fricciones y dispersión del Estado Nacional.

El Estado Federal da cauce a la energía productiva y social de una nación; es un instrumento de organización política, cuya aparición y desarrollo en el mundo moderno, ha permitido a naciones, como México, su integración y cohesión a lo largo del tiempo.

El sistema federal se implanta porque permite una mayor autonomía a las regiones y localidades para gobernarse, para gobernarse de acuerdo con las necesidades de éstas, tornándose así en una organización eficaz para responder a las preocupaciones concretas de los habitantes. Es, por lo tanto, un elemento descentralizador de la actividad política, económica, cultural y administrativa de los Estados nacionales.

El Estado Federal, al descentralizar todas las actividades, libera las fuerzas productivas y económicas de la Nación, y activa el desarrollo regional.

En el Estado Federal se presenta una pluralidad de centros de poder, las entidades federativas, coordinadas entre sí por un gobierno nacional y federal, de tal manera que se pueda garantizar la unidad política y económica de la Nación, sin lesionar los intereses particulares de los Estados miembros.

Existen también ciertas características que le son comunes a todo Estado Federal: una Constitución que crea dos órdenes jurídicos, delegados y subordinados a ella, pero entre sí, coordinados: el de la Federación y el de las entidades federativas.

Con ello queda de manifiesto que la esencia del Pacto Federal radica en la coordinación, respeto y armonía entre el Gobierno Federal y los Estados miembros; por ello debemos cuidar que la Reforma Constitucional que contiene la minuta que hoy nos ocupa, no altere o trastoque estos principios fundamentales.

En efecto, la Minuta del Proyecto de Decreto que se nos ha enviado, por parte de la Colegisladora, para reformar el artículo 115 Constitucional, contiene un cambio en la fracción tercera que podría parecer contrario al principio del federalismo, que es la base de la organización política de la Nación.

Independientemente, de los fines de carácter administrativo o económico, que dicha reforma quiere alentar, desde el punto de vista de la organización política del Estado

Mexicano, la reforma en este tema no debe considerarse una ruptura a la organización federal.

La posibilidad de asociación y coordinación de municipios de diferentes Estados, debe centrarse únicamente en lo que son las funciones y servicios asignados a los ayuntamientos en la fracción tercera del mismo artículo; de otra manera podría interpretarse la creación de crear constitucionalmente un cuarto orden de gobierno, el de la asociación municipal interestatal.

No estamos en contra de dar mejores instrumentos al municipio para que cumpla su papel; estamos en contra de que esto se realice a costa de las entidades federativas, a costa de los principios rectores de nuestro federalismo.

Por ello, enfatizamos lo que dice el dictamen, y que debe ser la interpretación correcta de este asunto. El párrafo tercero, de la fracción tercera del artículo 115 Constitucional, tal y como está redactado en la minuta, pareciera indicar que la asociación entre municipios de diferentes Estados puede darse al margen de los gobiernos de los mismos.

Esto cambiaría radicalmente la concepción original del Estado Federal, para hacer a los municipios, y no a los Estados, la base de esta organización política.

Por ello, en el dictamen se enfatiza que el cabal alcance de la modificación al último párrafo Estado, es que los municipios puedan coordinarse y asociarse para conseguir la mejor prestación de los servicios públicos enunciados en la propia fracción tercera.

Que consecuentemente no podrá interpretarse de otra forma, y precisamente nunca entender, que esta reforma pretende crear un nuevo y futuro orden de administración, y mucho menos de gobierno. Que tal reforma no quiere decir que pueda crearse una estructura política distinta a las entidades y a los propios municipios, que la figura de municipios asociados nunca podrá afectar a las instituciones fundamentales del Pacto Federal, que son los Estados de la República.

Que las asociaciones de municipios no pueden ni deben tener una connotación política, que por sí misma otorgue nuevas atribuciones a los municipios, y que por tanto éstas nunca desaparecerán ni disminuirán, pero tampoco aumentarían en virtud de cualquier convenio de asociación.



Que por tanto, ni la asociación, ni las propias facultades autónomas, pueden dar lugar a autorizar una relación..... ... que por tanto ni la asociación ni las propias facultades autónomas pueden dar lugar a autorizar una relación directa con otras entidades estatales o con la federación y mucho menos con organismos internacionales.

Que por tanto, las funciones asociadas no podrán utilizarse para fines distintos a los encargados por la Constitución a los municipios, y que son específicamente los servicios públicos a la comunidad de su territorio.

Que por tanto, la asociación no podrá darse para asumir funciones que la Constitución Federal establece como concurrentes con los Estados, con la Federación, que son los educativos, salud, protección de medio ambiente, de administración y uso de suelo, de transporte público, de seguridad pública, de agua, de otras materias similares y particularmente de los asuntos relativos a fiscal.

Que en suma, la reforma corresponde al propósito indudable de fortalecer al municipio en México; pero sin afectar las entidades del pacto federal en que se funda el Estado Mexicano.

Por tanto, ningún otro objeto de la asociación que exceda la correcta intención de la reforma puede ser válido.

Consecuentemente, cabe decir finalmente, que para complementar y acotar en su perfecta dimensión este intento de mejorar el federalismo por la vertiente municipalista, nosotros en el Congreso de la Unión deberemos abocarnos en seguida a desarrollar la reforma del artículo 124 Constitucional para establecer con claridad los asuntos de competencia exclusiva de las entidades federativas y precisar los principios fundamentales de su soberanía interior y su régimen de relaciones entre el Gobierno Federal y el Gobierno Municipal.

Quiero destacar un llamado que hace el dictamen por demás prudente y acertado al decir que quedará a la consideración de las legislaturas estatales, como integrantes del poder revisor de la Constitución, la valoración de los alcances de estas reformas y de si las mismas representan un beneficio para sus estados.

Señoras y señores Senadores: Así entonces, la fracción Parlamentaria del PRI en el Senado de la República deja constancia de nuestra firme intención de seguir promoviendo y apoyando el fortalecimiento del Municipio Mexicano y, también, el firme compromiso de

fortalecer con acciones legislativas concretas en el futuro cercano el federalismo mexicano en esta nuestra concepción que indiscutiblemente es históricamente acertado.

Muchas gracias.

(Aplausos)

- EL C. PRESIENTE: Se concede el uso de la palabra a la senadora Ana Rosa Payán Cervera, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

- LA C. SENADORA ANA ROSA PAYAN CERVERA: Muy buenas tardes. Con el permiso de la señor Presidente; señoras senadoras; señores Senadores:

Ha sido lucha del Partido Acción Nacional, desde el año de 1939, el que el municipio libre sea vigencia en el estado de derecho que día con día rige este país.

No es de hoy, no es de ayer, es de hace ya muchos años que hemos estado luchando por ello. Es por eso que consideramos que este avance, conseguido el día de hoy - y con el voto aprobatorio del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional - conseguiremos en favor del municipio libre, será parte de un sueño de Acción Nacional que data ya de muchos años.

La Minuta con Proyecto de Decreto, por el que se reforma y adiciona el artículo 115 Constitucional, que hoy discutimos, representa ciertamente un avance hacia la construcción de un nuevo modelo de municipio, puesto que plantea - entre otras reformas - la que elimina la idea del municipio como órgano administrativo descentralizado y lo reconoce como un nivel de organización política con poderes autónomos, cuya responsabilidad es con la población y de ninguna manera con el Ejecutivo Federal o Estatal.

Debo afirmar que son muchas las voces que denunciamos la insuficiencia de los logros de esta reforma; pero es justo reconocer que el tránsito a una nueva forma o a una forma perfeccionada de organización política requerirá de un esfuerzo mayor para dejar atrás las actitudes y las inercias que limiten el avance democrático de nuestro país.

Es de valorar, en esta Reforma Constitucional, la modificación a la fracción primera del artículo 115 que establece el principio del Gobierno Municipal, con la que se deja de lado la doctrina administrativa francesa que ha sostenido que el municipio es una



descentralización por región; descentralización territorial que según el jurista Serra Rojas es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personal jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115; y reglamentado por las Leyes Orgánicas Municipales, y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial.

Idea compartida por otros autores que afirman que el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada y no constituye una unidad soberana dentro del Estado ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución.

Con la reforma que hoy discutimos se formalizan en el artículo 115 los postulados de nuestra Carta Magna que reconocen los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, que el pueblo mexicano ha elegido para organizarse políticamente, niveles de gobierno que se desprenden del artículo 40 constitucional que señala que nuestra República se compone de Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior.

Y de acuerdo al artículo 115, dichos Estados a su vez tendrán como base en su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

Más aún, estos tres niveles de gobierno no sólo se refiere de los artículos 40 y 115, sino de otras varias disposiciones más, por ejemplo: El artículo 31, fracción cuarta, que establece la obligación de todos los mexicanos para contribuir a los gastos de la federación, los estados y los municipios.

Reconocer formalmente al ayuntamiento como órgano de Gobierno y no como instancia administrativa, será el distintivo de esta reforma Constitucional; reforma que no quedará sólo en la teoría en la medida que los Titulares del Poder Ejecutivo de la Federación y los Estados asuman una actitud de respeto al ámbito de Gobierno Municipal y dejen de considerar a las autoridades municipales como sus agentes políticos o administrativos; y destierren también la idea de la superioridad jerárquica que invade competencias y restringe atribuciones.

Sólo puede pensarse en verdaderos Estados libres, soberanos y con estructuras sólidas cuando la base que lo constituyen, que es el municipio, sea realmente fuerte. Y para ello es necesario que tenga los recursos suficientes que le permitan crear la infraestructura y los servicios que le brinden a sus habitantes un desarrollo sustentable.



Por cuanto a la propuesta de reformas a la fracción segunda se establecen los aspectos que deben ser normados a través de las leyes en materia municipal que serán aprobadas por las legislaturas locales, con lo que se dan los primeros pasos para el perfeccionamiento de la función legislativa que el municipio, como nivel de gobierno, debe tener.

Si partimos del reconocimiento del municipio como nivel de gobierno y no como órgano administrativo, tenemos que reconocer que con la presente reforma el ejercicio de su facultad materialmente legislativa representa la oportunidad del municipio para establecer las bases generales del proceso de aprobación de los reglamentos y circulares, los bandos de policía y buen gobierno; las disposiciones administrativas generales que habrán de ser sometidas a la legislatura, lo que abrirá la posibilidad del reconocimiento pleno del ejercicio de su facultad legislativa, pues crea, modifica y elimina normas con características de ley, aunque no se considera un órgano formalmente legislativo.

Asimismo, estamos conscientes de que si bien es cierto en la presente reforma se adicionan algunas facultades a las ya conferidas a los municipios en la fracción tercera del artículo 115, como lo son: el drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; y el equipamiento de calles, parques y jardines, es además necesario que las funciones que les sean asignadas y servicios públicos se sigan ampliando ya que es el Ayuntamiento quien se... ..y servicios públicos se sigan ampliando, ya que es el ayuntamiento quien se encuentra con la posibilidad de proporcionarle a la ciudadanía la prestación de servicios públicos conforme a las necesidades imperantes, en las más de 2400 municipios que conforman nuestro país, ya que son las autoridades municipales, por ser las más cercanas al ciudadano, las que mejor conocen sus necesidades y la respuesta de las mismas.

De primordial interés en el fortalecimiento municipal ha sido el análisis y debate de las propuestas encaminadas a mejorar la situación financiera del municipio para permitirle ejercer con autonomía y a plenitud las facultades y competencias que expresamente le reserva la constitución y para contribuir a la satisfacción de las necesidades más apremiantes de la comunidad.

Tema central de la agenda política nacional es el municipio y su fortalecimiento, y ese se dará en la medida en que le sean asignadas potestades tributarias como, por ejemplo, otorgarle el poder para establecer contribuciones y se le permita participar en funciones que hoy han sido monopolio de la federación. Como la recaudación y fiscalización de



contribuciones federales, por ejemplo, o la colaboración en las tareas que permitan incrementar los insignificantes ingresos tributarios que tiene.

En ese sentido este punto, sin duda, será importante dentro del proceso de reforma política de nuestro país, el proyecto de dictamen, sometido a nuestra consideración, contiene una modificación que contribuirá a mejorar sustancialmente, en algunos casos, los ingresos de algunos municipios por concepto de impuesto a la propiedad inmobiliaria al proponer lo relativo a la inclusión como sujetos obligados a su pago, a los organismos descentralizado y a las empresas paraestatales por los bienes del dominio público cuando se utilicen para fines administrativos o a propósitos distintos a nuestro objetivo público.

Debo destacar, de manera importante, la reforma a la fracción Séptima del artículo 115, que establece el mando del Presidente Municipal sobre la policía preventiva municipal sólo acotado en los casos de fuerza mayor y de la alteración grave del orden público, casos en los que el gobernador del estado asumirá el mando.

Con esta reforma se verán resarcidos los derechos de los municipios que son capitales, los de la mayor parte de ellos, los gobernadores, y sus congresos estatales aprovecharon que la redacción todavía vigente de la Constitución no permitían a los ayuntamientos que tuvieran sus propias fuerzas de seguridad y de tránsito.

Finalmente, esta reforma constituye que abrirá espacios de oportunidad para el fortalecimiento municipal, ciertamente está limitada por las condiciones y el desarrollo político de nuestro país, pero nos permiten reafirmar nuestro compromiso de continuar en la búsqueda de un modelo de municipio que sustituya paulatinamente el actual que se ha basado en un modelo centralista, de cacicazgo, de corporativismo y de control político y económico que además asfixia financier y presupuestalmente a nuestra organización política y social básica.

Esperamos, en un futuro no lejano, mejores tiempos para el municipio. Pero por todos los avances alcanzados en esta reforma en favor del municipio el voto de los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional será en favor.

¡Muchas gracias!

- EL C. PRESIDENTE: Se concede el uso de la palabra al Senador Juan José Quirino Salas del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.



- EL C. SENADOR JUAN JOSE QUIRINO SALAS: Con su permiso, señor Presidente. Me voy a permitir comunicarles la posición de mi fracción parlamentaria en torno al dictamen de proyecto y de decreto con el que se reforma y se adiciona el 115 Constitucional.

Desde la creación del municipio en la Nueva España hasta nuestros días esta institución ha carecido de una plena autonomía política, económica y administrativa. La diferencia respecto de la Constitución de 1857, fue el establecimiento del Municipio Libre considerado por el Constituyente del XVII como la célula básica de la democracia del Estado mexicano.

No estamos muy lejos de lo que sostenía Luis Manuel Rojas al citar al Virrey Marqués "Lacroux" en la sesión del 12 de diciembre de 1916 al referirse a la autonomía municipal donde decía: "Señores vasallos del gran monarca español en estas tierras de la Nueva España, sabed que ustedes nacieron para callar y obedecer y no para mezclarse en los altos asuntos de la política", y todo el mundo se cayó, y es natural que también desde entonces cuando en lo de adelante algún mandatario hable fuerte todos se encuentran inclinados a obedecer y a callar.

Esto no puede continuar así, aunque no desconocemos que la ignorancia y la pobreza de los habitantes de muchos de nuestros municipios son materia propicia para seguir fomentando el predominio de una cultura centralista y presidencialista que obstaculiza la autonomía municipal y la subordina política y administrativamente.

El Municipio libre, célula fundadora del sistema federal no ha existido jamás en México. Consideramos que el espacio que debería de ser el verdadero hogar y la escuela política de los ciudadanos aún no puede hacer una realidad en nuestro país debido al centralismo y la subordinación a que se encuentra sometido. Sus órganos de Gobierno deben dejar de reproducir el presidencialismo autoritario y convertirse en verdaderos órganos de Gobierno donde se exprese la voluntad ciudadana.

Si bien es cierto que a partir de las reformas constitucionales de 1983 al artículo 115, se le otorgaron al Municipio mayores facultades y recursos con la finalidad de fortalecerlo, intentando crear mejores condiciones para poder ser una instancia de Gobierno con la capacidad suficiente para ejercer sus propios derechos y participar en el desarrollo regional, no menos cierto es que estas reformas fueron insuficientes, ya que los municipios siguen sujetos al excesivo centralismo y no cuentan con recursos para ejercer una verdadera libertad municipal.



Los municipios continúan siendo dependientes de los gobiernos estatal y federal en materia de apoyos financieros, técnicos y administrativos, como ejemplo: cabría señalar la competencia que en este momento tienen las legislaturas locales de aprobar los presupuestos municipales y que hoy precisamente se propone reformar.

Heriberto Jara e Hilario Medina en su voto particular del 29 de enero de 1917 ya sentenciaban cuando decía: "La libertad municipal fundada en la libre disposición de la Hacienda del Municipio es seguramente el único principio para dar vida a las nuevas instituciones.

La crítica situación de los municipios en México y su enorme diversidad reflejada en la existencia de 2419 municipios es reconocida por todos. Cómo coadyuvar a la solución de sus problemas y desigualdades, sigue siendo un asunto a resolver.

Es por ello que se ha convertido en un reclamo general dotar al Municipio de mayor libertad, la reforma que hoy discutimos presenta algunos avances en este sentido: primero, reconoce al ayuntamiento como espacio de Gobierno superando las limitaciones que lo reducían a mero administrador; segundo, elimina la práctica incorrecta de que se constituyan organismos o instancias paralelas a la figura del ayuntamiento o consejos municipales.

Tercero, fortalece el ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de Gobierno delimitando el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales. Cuarto, establece los medios de impugnación y los órganos correspondientes para dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública municipal.

Quinto, deja a salvo para cada ayuntamiento decidir a través de disposiciones reglamentarias formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal; y sexto, las competencias municipales exclusivas se amplían y se garantizan leyes de ingresos municipales en las que anualmente las legislaturas estatales fijan las tasas, cuotas y tarifas a propuesta del ayuntamiento interesado y respecto de las contribuciones de mejoras impuestos y derechos entre otras cosas.

En conclusión de aprobarse las reformas que hoy discutimos los municipios tendrán facultades más amplias. No obstante en lo anterior seguimos considerando que se trata de una reforma incompleta debido a que no queda resuelto el mando de las policías preventivas en las capitales de los Estados de una reforma incompleta, debido a que



no queda resuelto el mando de las policías preventivas en las capitales de los Estados y en la de la República, pues el párrafo VII reconoce el mando municipal de la policía preventiva, pero incorpora una orden discrecional de mando de los gobernadores, lo que fue impugnado por nuestros compañeros legisladores en la Cámara de origen por considerarlo inadmisibles.

No incluye el derecho de los municipios el uso equitativo de los espacios oficiales reservados al Estado en los distintos medios de comunicación.

No incluye, tampoco, la propuesta de la creación de Contraloría Social Municipal, aunque sea como el coadyuvante en la vigilancia de la obra y del gasto público.

Tampoco se contemplan la reelección, el referéndum y el plebiscito.

Además de que sólo faculta al municipio al cobrar el impuesto predial, con lo que prácticamente se le continúa despojando de la potestad tributaria, la cual sigue concentrada en la Federación y en las entidades federativas, y no considera cambios a las leyes de coordinación fiscal.

A pesar de sus limitados alcances, apoyaremos esta Reforma y seguiremos pugnando por avanzar en la consecución de una Reforma Integral Municipal, pues estamos convencidos de que en el municipio se encuentran las bases de nuestra nación.

Por todo lo anterior, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, aún y cuando considera que las reformas que hoy se discuten, deja pendientes diversas asignaturas para avanzar hacia una verdadera libertad municipal, votará a favor del Proyecto de Decreto por el que se Reforma y Adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la que incuestionablemente, representa un avance en la materia.

Muchas gracias.

(Aplausos)

-EL C. PRESIDENTE: En virtud de haberse agotado la lista de oradores, y con fundamento en el artículo 115 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, consulte la Secretaría a la Asamblea, en votación económica, si el asunto se encuentra suficientemente discutido en lo general y en lo particular.



-EL C. SECRETARIO MACIAS DE LARA: Por instrucciones de la Presidencia, se consulta a la Asamblea en votación económica, si el asunto se encuentra suficientemente discutido en lo general y en lo particular.

Quienes estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

(La Asamblea asiente)

Quienes estén por la negativa.

(La Asamblea no asiente)

Suficientemente discutido, señor Presidente.

-EL C. PRESIDENTE: Con fundamento en el artículo 134 del Reglamento para el Gobierno Interior, proceda la Secretaría a recoger la votación nominal en lo general y en lo particular del Proyecto de Decreto.

-EL C. SECRETARIO MACIAS DE LARA: Por instrucciones de la Presidencia, se va a proceder a recoger la votación nominal en lo general y en lo particular del Proyecto de Decreto.

Se instruye a la Oficialía Mayor se hagan los avisos a que se refiere el artículo 161 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. (Se cumple)

La recibe por la afirmativa Pedro Macías de Lara.

La recibe por la negativa Sergio Augusto Magaña Martínez.

(Se recoge la votación)

Señor Presidente, se emitieron 86 votos en pro, ninguno contra.

-EL C. PRESIDENTE: Aprobado por unanimidad el Proyecto de Decreto que Reforma el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se turna a las Honorables Legislaturas de los Estados para los efectos constitucionales.