

ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente:0082-1PO1-18

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

1. Nombre de la Iniciativa.	Que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Tema de la Iniciativa.	Fortalecimiento del Federalismo
3. Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Irineo Molina Espinoza
4. Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	Morena
5. Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara.	20 de septiembre de 2018
6. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	13 de septiembre de 2018
7. Turno a Comisión.	Puntos Constitucionales

II.- SINOPSIS

Promover un crecimiento económico sostenido y sustentable de los municipios; establecer los principios y bases que los rijan y precisar sus funciones.

III.- ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD.

El derecho de iniciativa se fundamenta en la fracción II del artículo 71 y la facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia se sustenta en la fracción XXXI del artículo 73, en relación con el artículo 135, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV.- ANÁLISIS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

En la parte relativa al texto legal que se propone, se sugiere lo siguiente:

- Incluir el fundamento legal en que se sustenta la facultad del Congreso para legislar en la materia de que se trata.
- De acuerdo con las reglas de técnica legislativa, así como con la integración actual del precepto que se busca reformar, indicar con puntos suspensivos la totalidad de apartados (párrafos, apartados, fracciones, incisos, subincisos, etc.) que componen el precepto y cuyo texto se desea mantener.

La iniciativa cumple en general con los requisitos formales que se exigen en la práctica parlamentaria y que de conformidad con el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, son los siguientes:

Encabezado o título de la propuesta; Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver; Problemática desde la perspectiva de género, en su caso; Argumentos que la sustenten; Fundamento legal; Denominación del proyecto de ley o decreto; Ordenamientos a modificar; Texto normativo propuesto; Artículos transitorios; Lugar; Fecha, Nombre y rúbrica del iniciador y publicada en la Gaceta Parlamentaria.

V.- CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO VIGENTE Y DEL TEXTO QUE SE PROPONE	
TEXTO VIGENTE	TEXTO QUE SE PROPONE
<p style="text-align: center;">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p> <p>Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sin correlativo vigente 	<p>Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>Artículo Único. Se reforman al artículo 115, el primer párrafo; a la fracción I, los párrafos primero, segundo, tercero y cuarto; a la fracción II, los párrafos primero y segundo, y del párrafo tercero, los incisos a) y d); a la fracción III, los párrafos primero, tercero y cuarto; a la fracción V, los inciso a) y g), y el párrafo segundo; a la fracción VII, el primer párrafo y a la fracción VIII, el primer párrafo, y se adiciona , al 115, un segundo párrafo; la fracción I, con dos nuevos párrafos, recorriéndose los subsecuentes; a la fracción III, del párrafo primero, los incisos a) a la k); a la fracción IV, un cuarto párrafo; y una nueva fracción IX, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:</p> <p>Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, participativo, deliberativo, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.</p> <p>El Estado, realizará las acciones que resulten necesarias para promover un crecimiento económico sostenido y sustentable de los municipios, reforzando el apoyo a aquellos en donde exista mayor rezago o con altos índices de pobreza y marginación, con el propósito de que se eleve el nivel de vida de sus poblaciones, cualquiera que sean sus características, se</p>

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. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a *tres años*. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

regirán por los siguientes principios y bases:

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. 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, **con excepción de las entidades metropolitanas que con arreglo a las leyes locales tengan como finalidad establecer la planeación y prestación de servicios de manera conjunta. En el caso de los municipios con inclusión de pueblos o comunidades indígenas, estos serán gobernados por las autoridades y representantes elegidos conforme a sus normas político-electores.**

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a **los años que establezca la legislación estatal**. Para la postulación, **deberá tomarse en cuenta, a través de los mecanismos de participación ciudadana, la aceptación de la mayoría de los ciudadanos de cada municipio** y sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. **En el caso de los municipios con inclusión de pueblos o comunidades indígenas, estos últimos elegirán a sus autoridades y representantes, así como los periodos de su mandato, conforme a sus normas político-electores.**

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 *hacerlos (sic DOF 03-02-1983)* alegatos que a su juicio convengan.

- Sin correlativo vigente

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

- Sin correlativo vigente

...

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, y **previa consulta popular municipal, cuyo resultado sea fehaciente**, podrán suspender ayuntamientos o **alcaldías**, 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.

Los ciudadanos podrán mediante los mecanismos de participación ciudadana que deberá ser reglamentada por las legislaturas de los estados, solicitar ante dicha instancia, la revocación de mandato de integrantes de los Ayuntamientos, si éstos no cumplen las funciones que les impone el cargo o con las obligaciones que la ley establece para tales fines.

Si alguno de los **funcionarios de elección popular integrantes de Ayuntamientos** dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En el caso de los representantes de pueblos o comunidades indígenas que sean integrantes de ayuntamientos, sean suspendidos, renuncien a ser integrantes o incurran en falta reiterada, serán reemplazados por otros en términos de las leyes estatales que regulen los derechos de dichos pueblos y comunidades, o de acuerdo a sus normas político-electorales.

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

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

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;

los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

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

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 **de manera comprometida y responsable, dichas disposiciones se basarán en los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia .**

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, **así como los mecanismos de participación ciudadana municipal** 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) a c) ...

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) ...

...

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

- Sin correlativo vigente

- Sin correlativo vigente

b) ...

c) ...

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 que con la antelación debida haya realizado consulta ciudadana municipal y exista constancia de los resultados de la misma ; y**

e) ...

...

III. Los Municipios **como orden de gobierno más cercano a la ciudadanía, generarán condiciones para el bienestar común, fortalecerán el proceso de desarrollo individual y colectivo, teniendo** a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) **Fomentar el desarrollo humano, fundado en la importancia de la persona como principal promotor y receptor de las políticas públicas locales, y orientado hacia la búsqueda de la libertad y la sustentabilidad;**

- b) **Será eje de desarrollo sustentable, por lo que deberá ofrecer el espacio propicio para la democracia a través del ejercicio de los derechos políticos y sociales de la ciudadanía y**

- Sin correlativo vigente

para el pleno ejercicio de la participación ciudadana;

c) A través de sus servidores públicos y de los representantes de pueblos y comunidades indígenas, realizar la planeación estratégica, la evaluación y la transparencia de la gestión pública, además de fomentar la participación ciudadana en la generación de políticas públicas para que las mismas sean más efectivas;

d) Incentivar mejores niveles de recaudación, planeación, presupuestación y fiscalización en el ejercicio de los recursos públicos y en la rendición de cuentas en el cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos;

e) Preservar la identidad cultural y étnica, así como la conservación del patrimonio histórico municipal;

f) Reglamentar los mecanismos de transparencia como acciones permanentes del gobierno municipal, para que sean incorporados por los funcionarios públicos o representantes de los pueblos y comunidades indígenas, en su quehacer cotidiano;

g) Impulsar la actividad turística, como una alternativa productiva y de generación de empleos;

h) Promover el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales con que cuente el municipio;

i) Atender los problemas y demandas sociales a través de una adecuada gestión de políticas públicas municipales;

<ul style="list-style-type: none"> • Sin correlativo vigente • Sin correlativo vigente <p><i>a)</i> Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;</p> <p><i>b)</i> Alumbrado público.</p> <p><i>c)</i> Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;</p> <p><i>d)</i> Mercados y centrales de abasto.</p> <p><i>e)</i> Panteones.</p> <p><i>f)</i> Rastro.</p> <p><i>g)</i> Calles, parques y jardines y su equipamiento;</p> <p><i>h)</i> Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sin correlativo vigente • Sin correlativo vigente 	<p><i>j)</i> A través de los integrantes de los Ayuntamientos, fomentar la eficiencia en la preparación y ejecución de planes y programas socialmente prioritarios y para el desarrollo regional;</p> <p><i>k)</i> Proveer de servicios públicos de calidad, en materia de:</p> <p>1o. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;</p> <p>2o Alumbrado público.</p> <p>3o. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;</p> <p>4o. Mercados y centrales de abasto.</p> <p>5o. Panteones.</p> <p>6o. Rastro.</p> <p>7o. Calles, parques y jardines y su equipamiento;</p> <p>8o. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.</p> <p>9o. Protección civil, siendo coadyuvantes los gobiernos Estatales y el Federal;</p> <p>10. Bomberos, y</p>
---	--

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

...

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, *podrán* coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, *deberán contar con* la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

11. Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

...

Los municipios de una misma entidad federativa, que tiendan a formar una Zona Metropolitana, así calificada por el organismo establecido en el Apartado B del artículo 26 de esta Constitución, en coordinación con las dependencias del Ejecutivo federal relacionadas con el diseño de la política interior, los asentamientos humanos y el desarrollo social, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, **deberán** 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, éstos **deberán participar, en el ámbito de sus competencias, en la elaboración del convenio para la prestación de servicios públicos, así como otorgar** la aprobación de las legislaturas de los Estados involucrados . 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.

Los pueblos y comunidades indígenas , dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual 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) a c) ...

...

...

...

...

- Sin correlativo vigente

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;

IV. ...

a) ...

b) ...

c) ...

...

...

...

...

Los Congresos Estatales podrán expedir una Ley de Coordinación Hacendaria para Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública, con la intensión de crear un sistema más robusto, eficaz y eficiente de fiscalización y recaudación de los recursos públicos.

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

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, **que con la antelación debida someterán a consulta ciudadana municipal y cuyo resultado**

b) a f) ...

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) a i) ...

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. *Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;*

VI. ...

deberá ser fehaciente para que sea procedente su implementación;

b) ...

c) ...

d) ...

e) ...

f) ...

g) Participar **activamente** en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) ...

i) ...

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 estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. 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.

...

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

...

IX. Derogada.

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. 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. **En el caso de los municipios que cuenten con integración de los pueblos y comunidades indígenas, estos últimos determinarán de acuerdo a sus normas internas, las personas y la forma en se ejercerá el mando del cuerpo de seguridad .**

...

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, **así como los mecanismos de participación ciudadana y de consulta popular municipal, en los que se incluirán a los pueblos y comunidades indígenas .**

...

IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa, siempre que no contravenga a lo dispuesto en esta Constitución. Los pueblos y comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que cuenten integración de los mismos, podrán asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones para la mejora en su desarrollo económico, político, educativo, social y cultural. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada

<p>X. ...</p>	<p>y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones, facultades y obligaciones que pudieran transferírseles.</p> <p>X. Derogada.</p>
	<p>Transitorios</p> <p>Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>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.</p>