**HONORABLE ASAMBLEA:**

A la Comisión de Puntos Constitucionales, le fueron turnadas para su dictamen correspondiente, la iniciativa de reformas a la Constitución Política del Estado presentada por los y las CC. Diputados (as) Gabriela Hernández López, Esteban Alejandro Villegas Villarreal, Alicia Guadalupe Gamboa Martínez, Francisco Javier Ibarra Jáquez y Sonia Catalina Mercado Gallegos integrantes del Grupo Parlamentario del P.R.I. de la LXVIII Legislatura Local, por lo que en cumplimiento a la responsabilidad encomendada y de conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 120, así como los diversos 186, 187 y 188 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, nos permitimos presentar a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente dictamen, con base en los siguientes antecedentes así como las consideraciones que valoran la negativa de procedencia.

## A N T E C E D E N T E S

Con fecha 9 de octubre de 2018, las y los Diputados del Grupo Parlamentario de Partido Revolucionario Institucional de la actual Legislatura proponen reformar la Carta Magna del Estado a fin de crear un municipio, dictando la Mesa Directiva el turno a esta Comisión para los efectos consecuentes.

## C O N S I D E R A N D O

**PRIMERO.-** Los promoventes respaldan su iniciativa en los siguientes motivos:

*El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas es un tema aún inacabado y perfectible. Por ello, desde finales del siglo XX e inicios del presente siglo, el Congreso mexicano ha promovido diferentes proyectos con la finalidad de reconocer a los pueblos indígenas y dotarlos de autonomía y autogobierno.*

*Dichos esfuerzos son también compartidos por varios Estados alrededor del mundo de composición multicultural. Los cuales, a través de su legislación, han reconocido los derechos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, la Constitución de Bolivia señala en su artículo 2 que "Dada la existencia precolonial de las naciones y los pueblos indígenas originarios campesinos y su dominio sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en el derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales". Asimismo, señala en su artículo 30 que los pueblos indígenas tienen derecho a "la gestión territorial autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio…"*

*En México, uno de los principales esfuerzos a finales del siglo pasado fue la reforma de la Constitución en 1992, a través de la cual se reconoció a nuestro país como una nación pluricultural. Parecería que esta condición era evidente; sin embargo, requirió una reforma al instrumento jurídico de más alto rango –la Constitución mexicana- para que México comenzara a visualizarse no como una nación homogénea, sino como nación de composición heterogénea donde confluyen múltiples cosmovisiones e identidades.*

*El esfuerzo fue bueno, pero no suficiente. Miguel Carbonell señala que las comunidades indígenas buscan reivindicarse principalmente por cuestiones económicas y por cuestiones de reconocimiento (culturales). En México, las comunidades indígenas son "bivalentes" ya que padecen discriminaciones por ambas cuestiones –económicas y culturales- y, tradicionalmente, buscan reivindicarse en ambos sentidos.*

*Históricamente en el sur de Durango conviven varias comunidades indígenas que han demandado el derecho de autogobierno. Este derecho está consagrado en los artículos 3 y 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En dichos artículos se establece que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación en cuanto a su condición política y persecución de su libre desarrollo económico, social y cultural.*

*Además tienen derecho a su autonomía o autogobierno en las cuestiones de asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.*

*De acuerdo a diversos medios locales existe una demanda real por parte de los indígenas de la región sur del estado de Durango por crear un municipio cuya composición refleje su identidad indígena. Por esta razón, el conocido "Municipio 40" sería una proyección de lo que las comunidades buscan.*

*Al crearse una forma de gobierno municipal se reconocerían los esquemas de representación que son propios de un Estado Constitucional. Es decir, la forma de gobierno sería representativa y democrática, y cumpliría con los estándares constitucionales del artículo 115 constitucional.*

*Además tendría la ventaja de ser partícipe de los esquemas de repartición de recursos federales y estatales de acuerdo a las diferentes normas aplicables. Al reconocerlo como municipio indígena también se reconocería su composición étnica y permitiría una administración multicultural. La figura del municipio indígena, entonces, se convierte en una "garantía de la diversidad", de esa diversidad que se muestra en la realidad y que amerita una consecuente proyección constitucional.*

*Por tal motivo, esta iniciativa busca crear un nuevo municipio en la zona sur del estado, Municipio del sur de Durango. Dicho municipio reuniría a la mayor cantidad de comunidades indígenas de la región y permitiría a éstas ejercer su derecho de autogobierno dentro del marco legal que rige a los ayuntamientos.*

*La cabecera del municipio se determinará donde se considere la mejor localización en función de la conectividad y disposición de servicios.*

**SEGUNDO.-** Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que la creación de un municipio corresponde exclusivamente al ámbito de las Entidades Federativas[1], también ha señalado que este acto trasciende de manera fundamental no solo en los ámbitos de gobierno, ya que dicho acto *ya que mediante el decreto que lo crea se genera una entidad que se inserta dentro de un marco jurídico preexistente, de rango constitucional y legal, lo que la constituye en uno de los niveles de gobierno de nuestro país, regido por órganos elegidos por sufragio universal y dotado de competencias propias que*

[1] https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fdfdf8fcfd&Apendice=1000000000000&Expresion=creaci%25C3%25B3n%2520municipios&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=4&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=180318&Hit=3&IDs=176520,176519,180318,318109&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=

*en algunos casos son exclusivas. Por otro lado, tal proceso tiene una incidencia altamente relevante sobre los habitantes, los que son parcialmente redefinidos como sujetos políticos y que en adelante estarán sujetos a normas y autoridades parcialmente nuevas; además, la trascendencia socioeconómica, institucional, política y cultural del acto de creación de un nuevo Municipio hace exigible que independientemente del cumplimiento de los requisitos descritos, la Legislatura Estatal demuestre que el proceso normativo que conduce a su creación es el resultado de una ponderación cuidadosa de aquellos elementos establecidos constitucional y legalmente como requisitos necesarios para su procedencia.*[2]

Derivado de lo anterior, resulta palmario que la iniciativa propuesta no es el camino constitucional adecuado para crear un municipio, tal y como se explicará a continuación.

El artículo 51 así como el artículo 82, en la parte que interesa, de nuestra Carta Magna Local señalan:

---

[2] https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fdfdf8fcfd&Apendice=1000000000000&Expresion=creaci%25C3%25B3n%2520municipios&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=4&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=176519&Hit=2&IDs=176520,176519,180318,318109&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=

*ARTÍCULO 51.- El Estado de Durango está integrado por los siguientes municipios: Canatlán, Canelas, Coneto de Comonfort, Cuencamé, Durango, El Oro, Gómez Palacio, General Simón Bolívar, Guadalupe Victoria, Guanaceví, Hidalgo, Indé, Lerdo, Mapimí, Mezquital, Nazas, Nombre de Dios, Nuevo Ideal, Ocampo, Otáez, Pánuco de Coronado, Peñón Blanco, Poanas, Pueblo Nuevo, Rodeo, San Bernardo, San Dimas, San Juan de Guadalupe, San Juan del Río, San Luis de Cordero, San Pedro del Gallo, Santa Clara, Santiago Papasquiaro, Súchil, Tamazula, Tepehuanes, Tlahualilo, Topia y Vicente Guerrero.*

*Para la creación de nuevos municipios se estará a lo dispuesto por esta Constitución y la ley.*

*ARTÍCULO 82.- El Congreso del Estado tiene facultades para legislar en todo aquello que no esté expresamente establecido como atribución del Congreso de la Unión o alguna de sus cámaras; además tiene las siguientes:*

*IV. En materia municipal:*

*a) Crear municipios, en los términos dispuestos por la ley*

De la lectura de los artículos trascritos queremos resaltar el mandato contenido en ellos, en el cual el Poder Revisor de la Constitución preciso que en la Constitución y en la ley secundaria fuera fijado el procedimiento de creación de un municipio.

Ahora bien, de la lectura integra de la Carta Fundamental del Estado no se desprende requisito alguno que se deba cumplir para el caso que nos ocupa, por lo que al hacer una revisión exhaustiva de la legislación expedida del Congreso encontramos que la *Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango* contiene disposiciones expresas sobre la materia, por lo cual citamos el dispositivo relativo:

*ARTÍCULO 7. El Congreso del Estado podrá decretar la creación de nuevos municipios conforme a los siguientes requisitos:*

*I. Que la superficie territorial en que se pretenda constituir no sea menor de mil quinientos kilómetros cuadrados;*

*II. Que la población que habite en esa superficie sea mayor de doce mil habitantes.*

*III. Que lo soliciten cuando menos la mitad de los ciudadanos que radiquen en ese territorio.*

*IV. Que el centro de población que se designe como cabecera municipal, tenga no menos de seis mil habitantes; además de que cuente con los servicios públicos municipales indispensables.*

*V. Que los estudios económicos y fiscales que se practiquen, demuestren que los probables ingresos serán suficientes para atender los requerimientos de la administración municipal.*

*VI. Que se solicite a los ayuntamientos que se sientan afectados, externen su opinión y argumenten lo que a sus intereses convenga.*

*VII. Que se solicite la opinión del Poder Ejecutivo del Estado.*

*VIII. Que como resultado del estudio que se realice por el Congreso del Estado, se desprenda que la creación del nuevo municipio no afecta los intereses del Estado.*

**TERCERO.-** Como pudo observarse, la Constitución dejo al legislador ordinario la facultad para determinar el procedimiento de creación de un municipio, es decir, la reforma al artículo 51 de nuestra Constitución Local es el último paso que se cumple en la creación del municipio.

De aprobarse la reforma propuesta estaríamos incurriendo en un acto incierto para los demás municipios del Estado lo cual acarrearía molestias y los dejaría en estado de indefensión, y en ello, coincidimos con el criterio identificado como P./J. 151/2005 en el cual hacemos énfasis en la parte de interés para nuestro asunto:

> *MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN.*
>
> *El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 107/2004, sostuvo que la competencia para crear nuevos Municipios corresponde a las entidades federativas sobre la base de la regla general establecida en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según la cual las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. Ahora bien, la creación de un nuevo Municipio tiene una importancia indiscutible para los Estados, ya que los Municipios constituyen la base de su división territorial y organización política y administrativa, de manera que la competencia de que gozan las Legislaturas Locales para crearlos debe respetar los límites que derivan del artículo 115 constitucional, por lo que resulta exigible*

*que los aspectos fundamentales del proceso de creación de un Municipio estén consignados en la Constitución Local y no en normas secundarias, a efecto de que sean indispensables para el legislador ordinario y su establecimiento sea fruto de un proceso deliberativo especialmente maduro. Además, para la creación de nuevos Municipios deben aplicarse analógicamente los requisitos previstos por el último párrafo de la fracción I del indicado artículo 115 para los casos en que las Legislaturas Estatales suspendan Ayuntamientos, los declaren desaparecidos, o suspendan o revoquen el mandato de alguno de sus miembros, pues si el respeto a la autonomía municipal exige que las Legislaturas Estatales no puedan afectar al órgano de gobierno de un Municipio cuando no se observan los límites constitucionales que las garantías mencionadas representan, con mayor razón estas garantías deben proyectarse a actos o procesos que afectan no solamente al órgano de gobierno del Municipio, sino también a su territorio, a su población y a los elementos materiales sobre los que se asienta el ejercicio de sus competencias. Por ello, las Legislaturas Locales deben decidir acerca de la creación de un nuevo Municipio por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes, sobre la base de condiciones preestablecidas en la ley, concediendo a los Municipios afectados la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos.*

**CUARTO.-** Sirva como antecedente también, el hecho de que el último municipio creado en nuestra Entidad, Nuevo Ideal, surgió de un proceso en el cual primero se cumplieron los requisitos establecidos en la Ley Orgánica del Municipio Libre y posteriormente se incluyó su denominación en la Constitución Política del Estado.

Por lo anteriormente expuesto y considerado, esta Comisión, estima que la iniciativa cuyo estudio nos ocupa no resulta procedente, por lo que se somete a la determinación de esta Honorable Representación Popular, para su discusión y aprobación, en su caso, el siguiente:

## PROYECTO DE ACUERDO

**LA SEXAGÉSIMA OCTAVA LEGISLATURA DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 82 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL, A NOMBRE DEL PUEBLO ACUERDA:**

**PRIMERO**.- Se desestima la iniciativa de reformas a la Constitución Política del Estado, presentada con fecha 9 de octubre de 2018 por los y las CC. Diputados Gabriela Hernández López, Esteban Alejandro Villegas Villarreal, Alicia Guadalupe Gamboa Martínez, Francisco Javier

Ibarra Jáquez y Sonia Catalina Mercado Gallegos integrantes de la LXVIII Legislatura Local Legislatura, por los motivos expresados en los Considerandos del dictamen.

**SEGUNDO.-** Archívese el asunto como concluido.

Sala de Comisiones del Honorable Congreso del Estado, en Victoria de Durango, Dgo., a los 19 días del mes de febrero de 2020.

**COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES**

**DIP. RIGOBERTO QUIÑONEZ SAMANIEGO**

**PRESIDENTE**

**DIP. SONIA CATALINA MERCADO GALLEGOS**

**SECRETARIA**

**DIP. LUIS IVÁN GURROLA VEGA**

**VOCAL**

**DIP. PABLO CÉSAR AGUILAR PALACIO**

**VOCAL**

**DIP. JOSÉ ANTONIO OCHOA RODRÍGUEZ**

**VOCAL**