



Con fecha 14 de septiembre de 2021, la C. Diputada Sandra Luz Reyes Rodríguez integrante de la LXIX Legislatura, presentó Iniciativa de Decreto, que contiene REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DEL ESTADO DE DURANGO; misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales integrada por los CC. Diputados: Eduardo García Reyes, Gabriela Hernández López, Teresa Soto Rodríguez, Alejandro Mojica Narvaez, Luis Enrique Benítez Ojeda y Mario Alfonso Delgado Mendoza; Presidente, Secretaria y Vocales respectivamente, los cuales emitieron su dictamen favorable con base en los siguientes:

DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA

Con fecha 14 de septiembre de 2021, le fue turnada a este órgano dictaminador iniciativa presentada por la C. Diputada Sandra Luz Reyes Rodríguez integrante de la LXIX Legislatura, la cual contiene reforma al artículo 82, fracción IV, inciso a) y adición de un artículo 151 bis a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Durango¹.

La iniciadora comenta que, la iniciativa tiene como propósito fijar bases mínimas para la creación de nuevos municipios en el estado de Durango, por su parte, la Carta Política Local hace referencia enunciativamente a la atribución del Congreso del Estado para crear municipios, y en su artículo 51, relativo a los municipios que integran el Estado, determina que para la creación de nuevos se estará a lo dispuesto por esa misma norma superior y por la ley.

Frente a ello, su propuesta, busca fijar en la Constitución Política del Estado que para la creación de municipios por parte del Congreso Local, precise el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros de tal cuerpo legislativo; y que tal determinación es posible siempre y cuando no se afecten los intereses del Estado. Geo-demográficamente, que la superficie territorial que comprenda el nuevo municipio no sea menor de mil quinientos kilómetros cuadrados; la población que habite en esa superficie sea mayor de doce mil habitantes; y el centro de población que se designe como cabecera municipal, tenga no menos de seis mil habitantes; criterios vigentes en la Ley del Municipio Libre del Estado de Durango para la creación de municipios; añadiendo finalmente la condición de que se haya dado a los municipios afectados con dicha creación, la oportunidad de rendir pruebas y formular los alegatos que a su juicio convengan.

En ese sentido, el documento inicial tiene como razón de ser, entre otras, la necesidad y viabilidad de contar en Durango con un nuevo municipio en la zona sur

¹ <https://congresodurango.gob.mx/Archivos/LXIX/GACETAS/ORDINARIO/GACETA8.pdf> Pag. 26.

Gaceta Parlamentaria del H. Congreso del Estado de Durango. Consultado el 09 de mayo de 2022.



del estado, que reúna a la mayor cantidad de comunidades indígenas de la región y permita a éstas ejercer su derecho de autogobierno dentro del marco legal que rigen a los ayuntamientos.

Los municipios de Mezquital, Súchil y Pueblo Nuevo concentran gran porcentaje de población indígena de las comunidades o`dam, wirrarika, y náhuatl; y una parte importante de tal región ha sido reconocida como una de las más vulnerables del país, por el rezago profundo que padecen, y de acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en Durango la población indígena es de cerca de 45 mil personas y se estima que alrededor de 30 mil de ellas habitan en el municipio del Mezquital.

Así, entonces, al crearse una forma de gobierno municipal se reconocerían los esquemas de representación que son propios ya de un Estado Constitucional, ya que la forma de gobierno sería representativa y democrática, y cumpliría con los estándares constitucionales del artículo 115 constitucional, y por tanto tendrían la ventaja de ser partícipes de los esquemas de repartición de recursos federales y estatales de acuerdo a las diferentes normas aplicables.

Y al reconocerlo como municipio indígena, también, se reconocería su composición étnica y permitiría una administración multicultural. Así, el Municipio indígena se erigiría en una figura donde confluyen los valores del autogobierno y del Estado constitucional. Sería un esquema de gobierno novedoso en donde existiría una verdadera representación de la composición social en el ayuntamiento.

En tal virtud, concluye que, es preciso colocar un punto de partida para conseguir la creación del Municipio 40, propiciando mediante esta propuesta, la cimentación de las vías legislativas que perfeccionen las disposiciones constitucionales esenciales respecto a creación de nuevos municipios, motivo de la presente iniciativa, amén de posteriores que aborden elementos conducentes de procedimiento legislativo al respecto.

CONSIDERACIONES

PRIMERO. - El Alto Tribunal, ha establecido que, las fracciones I y III del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que el Congreso de la Unión tiene atribuciones para admitir nuevos Estados a la Unión Federal, así como para formar nuevos dentro de los límites de los existentes, mas nada disponen respecto a la creación o constitución de Municipios en los Estados. Ahora bien, como esta facultad no se atribuye expresamente a las autoridades federales, debe entenderse que en términos de los artículos 115, párrafo primero y 124 de la propia Constitución Federal, está reservada a los Estados dentro de cuyo territorio han de constituirse, pues al ser el Municipio la base de su división territorial



y de su organización política y administrativa, para conocer el régimen jurídico de su creación habrá de acudir a las disposiciones constitucionales y legales de las entidades federativas correspondientes.

SEGUNDO. - Por su parte, las leyes en materia municipal son aquéllas que pueden emitir las legislaturas locales en ejercicio de las atribuciones que les concede la fracción II del artículo 115 constitucional, por lo que quedan limitadas en su objeto a los siguientes puntos:

- Las bases generales de 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 casos que requieren el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento 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;
- Las normas de aplicación general para que el municipio celebre convenios con otros municipios o con el Estado sobre la prestación de servicios públicos y administración de contribuciones;
- 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 está 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;
- Las normas aplicables a falta de reglamentación municipal.
- De manera enunciativa, más no limitativa, que las legislaturas locales pueden establecer bases generales en materia municipal, en los siguientes rubros:
 - La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales establecidos en la Constitución Federal, es decir, del ayuntamiento, del Presidente Municipal, de los síndicos y de los regidores, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada municipio. Lo anterior, sin perjuicio de que cada ayuntamiento pueda, a través de su facultad reglamentaria, establecer nuevas facultades y funciones a estos órganos, que le impriman un carácter individual a cada municipio.
 - La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales, cuya existencia es indispensable para el desenvolvimiento regular y transparente de la



administración pública municipal, esto es, del secretario del municipio y del órgano encargado de la tesorería municipal.

- Las normas que regulen la población del municipio en cuanto a su identidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas (por ejemplo: quiénes tienen la calidad de habitante o residente de un Municipio, cómo se pierde la residencia, qué derechos otorga la vecindad, la clasificación de núcleos de población en ciudades, pueblos, villas, comunidades, rancherías, etcétera).
- La denominación de las autoridades auxiliares del ayuntamiento.
- Las normas relativas a la representación jurídica de los ayuntamientos.
- Las normas que establezcan la forma de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad.
- Las normas que establezcan mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes.
- Las normas que regulen la obligación de llevar un inventario de los bienes municipales.
- Las normas que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal, respetando que corresponde al ayuntamiento decidir, a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal.
- El periodo de duración del gobierno municipal y su fecha y formalidades de instalación, así como las normas que determinan las formalidades de entrega y recepción de los ayuntamientos entrante y saliente.
- El régimen de licencias, permisos e impedimentos de los funcionarios del ayuntamiento.
- Las formalidades esenciales de acuerdo con las cuales deben llevarse a cabo las sesiones del cabildo.
- La rendición de informes periódicos por parte de los munícipes al cabildo.
- El establecimiento de reglas en materia de formulación del presupuesto de egresos que faciliten la respectiva fiscalización, o los supuestos relativos a la falta de aprobación por el ayuntamiento de dicho presupuesto en tiempo.
- Sanciones y medidas de seguridad.



- Las normas que se refieren al procedimiento administrativo.
- Las normas relativas a la transparencia y al acceso a la información gubernamental.
- La regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los municipios de un mismo estado, etcétera.

Los municipios dependen de las bases generales que emitan las legislaturas estatales para que, al emitir sus propios ordenamientos, puedan dar congruencia a esas bases generales, y adecuarlas a las situaciones particulares y únicas de sus municipios.

Derivado de lo anterior, se da certeza que, en materia de creación de Ayuntamientos en un Estado, corresponde al poder Legislativo, conformar los requisitos y que ellos se encuentren en las Constituciones Locales. En ese sentido, 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. Por lo que resulta imperante estar acorde con la Tesis Jurisprudencial: **MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN.**

Fortaleciendo, los argumentos respecto a la audiencia de alegatos que se le debe a los Municipio que se sientan afectados con la creación de un Ayuntamiento, los cuales se plasmados en los considerandos del presente documento, para esta Comisión, resulta prudente, plasmar como referencia, la siguiente Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

MUNICIPIO DE TEPATITLÁN DE MORELOS, JALISCO. EL DECRETO QUE CREÓ EL MUNICIPIO DE CAPILLA DE GUADALUPE EN PARTE DEL TERRITORIO DE AQUÉL Y REFORMÓ EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, 16 y 115 de dicha Constitución se advierte que el territorio sobre el que un Municipio ejerce sus atribuciones es un elemento primordial en la integración de su autonomía, de manera que cualquier acto de autoridad que pueda tener como consecuencia escindirlo, debe respetar los principios constitucionales de previa audiencia, debido proceso y legalidad, a efecto de que aquél tenga plena oportunidad de defensa. En ese sentido, se concluye que el Decreto Número 20500 del Congreso del Estado de Jalisco, por el que se crea el Municipio Libre de Capilla de Guadalupe con la extensión, localidades y límites que se determinan y se reforma el artículo 4o. de la Ley del Gobierno y Administración Municipal del Estado de Jalisco contraviene los citados preceptos constitucionales, toda vez que no se respetó la garantía de previa audiencia del Municipio que resulta afectado, pues aun cuando se le solicitó que remitiera su opinión en un plazo no mayor a cinco días naturales a partir de la notificación del oficio por el que la Legislatura Local le envió el plano de los límites propuestos para la municipalización (sic) de Capilla de Guadalupe, es evidente que ello es insuficiente para considerar que se le respetó la indicada garantía, máxime que era prácticamente imposible que en el plazo otorgado pudiera recabar y aportar pruebas en su defensa, así como articular consideraciones para defender los derechos que con la emisión del acto impugnado le pudieran ser vulnerados. Asimismo, tampoco se respetaron las formalidades esenciales del procedimiento como son la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, ya que no se emplazó al Municipio afectado con la solicitud de creación de uno nuevo, ni se le dio acceso al expediente íntegro del procedimiento para que pudiera conocer los pormenores del caso, pues el hecho de correrle traslado con el plano del nuevo Municipio no le hace conocer las documentales que obran en el expediente, ni la manera en que se satisfacían los requisitos que para la creación de Municipios prevé el artículo 6o. de la Ley citada.



Por lo anteriormente expuesto y considerado, la dictaminadora, estimó que la iniciativa, con las adecuaciones realizadas a la misma, es procedente, en virtud de considerar que obedece al mejoramiento de forma y fondo jurídicos,

Con base en los anteriores Considerandos, esta H. LXIX Legislatura del Estado, expide el siguiente:

D E C R E T O No. 155

LA SEXAGÉSIMA NOVENA 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 DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, A NOMBRE DEL PUEBLO DECRETA:

ARTÍCULO ÚNICO: Se reforma la fracción IV, inciso a), del artículo 82 y se adiciona un artículo 151 BIS a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, para quedar como sigue:

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:

I. a la III. ...

IV. En materia municipal:

a) Crear municipios, **en los términos dispuestos por esta Constitución y la Legislación aplicable.**

b) al e) ...

V. a la VII. ...

ARTÍCULO 151 BIS. - El Congreso del Estado podrá decretar la creación de municipios, cuando cumplan 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. Esta opinión deberá contener la viabilidad de los servicios públicos municipales básicos;

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, y

IX. Deberá aprobarse por lo menos, por las dos terceras partes del total de los integrantes del Poder Legislativo.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se deroga el artículo 7 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango y demás disposiciones que se opongan al presente Decreto.

El Ciudadano Gobernador del Estado, sancionará, promulgará y dispondrá se publique, circule y observe.



Dado en el Salón de Sesiones del Honorable Congreso del Estado, en Victoria de Durango, Dgo., a los (31) treinta y un días del mes de mayo del año (2022) dos mil veintidós.

DIP. ALEJANDRO MOJICA NARVAEZ
PRESIDENTE.

DIP. SANDRA LUZ REYES RODRÍGUEZ
SECRETARIA.

DIP. ALEJANDRA DEL VALLE RAMÍREZ
SECRETARIA.