Con fecha 10 de diciembre de 2019, los CC. Diputados 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 Partido Revolucionario Institucional, presentaron a esta H. LXVIII Legislatura, Iniciativa de Decreto que contiene REFORMAS Y ADICIONES A LA *LEY DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE DURANGO;* misma que fue turnada a la Comisión de Administración Pública, integrada por los CC. Diputados Luis Iván Gurrola Vega, Juan Carlos Maturino Manzanera, Javier Escalera Lozano, Cinthya Leticia Martell Nevárez, Alejandro Jurado Flores, Presidente, Secretario y Vocales respectivamente, los cuales emitieron su dictamen favorable con base en los siguientes:

ANTECEDENTES

Con fecha 10 de diciembre de 2019[1], las y los 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 Partido Revolucionario Institucional de la LXVIII Legislatura, presentaron la propuesta que se analiza, misma que tiene por objeto precisar el plazo que tienen los Ayuntamientos para presentar sus planes municipales de desarrollo y los programas de trabajo ante el Congreso del Estado.

DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA

Los iniciadores sustentan su iniciativa al tenor de los siguientes motivos:

La planificación para el desarrollo en los municipios de México es muy diversa. Mientras algunos municipios consideran dentro de sus planes para el desarrollo una misión y visión, así como objetivos y metas claras, algunos otros no lo visualizan así. Además, mientras algunos ayuntamientos consideran la creación en su organización de consejos municipales de planeación, otros crean institutos municipales de planeación, con el objetivo de incentivar la participación social y la consulta ciudadana en lo relativo a la planeación local.

La planificación es un elemento importante para regir el actuar del gobierno y buscar el desarrollo de una comunidad en distintos ámbitos: el social, el político, el cultural y el económico. A lo largo del siglo XX y a principios del siglo XXI se han utilizado diversas metodologías para planear en el ámbito regional y local en

1 http://congresodurango.gob.mx/Archivos/LXVIII/GACETAS/Gacetas%20Periodo%20Ordinario/GACETA117.pdf

Latinoamérica, que van desde la observación de la situación actual y la deseada, hasta la planeación participativa en la que se busca integrar a distintos actores de la sociedad.

En México, sólo 80.6% de los municipios tenía un plan de desarrollo en 2012, de los cuales 33% tenían indicadores de gestión. Por su parte, más del 70% contaba con misión, visión y objetivos. Lo anterior sugiere que los planes incluían elementos de planificación estratégica, ya que aquélla se refiere a una forma de planificar para el desarrollo, considerando la definición de misión y visión, reconociendo fortalezas y oportunidades del municipio, con conocimiento del contexto y con una visión a largo plazo, así como con estrategias e instrumentos que evalúen el avance de la ejecución del plan.

Es decir, a pesar de que la planificación en los municipios sea importante para su propio desarrollo, no todos tenían una dirección plasmada en un documento formal que los obligue a saber hacia dónde van encaminadas las acciones que realizan diariamente. Además, como ya se mencionó, sólo tres de cada diez municipios que sí contaban con un plan de desarrollo tenían instrumentos para evaluar el avance en cumplimiento de objetivos y metas. Lo que indica que, si bien la mayor parte de los municipios tenían un plan para establecer las acciones que el gobierno debía ejecutar en su periodo de gestión, se corría el riesgo de que no se instrumentaran dichas acciones ni se llegara al desarrollo deseado por la falta de instrumentos de evaluación.

Con el contexto anterior, es claro que la correcta construcción del Plan Municipal de Desarrollo y Programa Anuales de Trabajo de cada municipio cobra especial y medular importancia para la obtención de resultados en favor de la ciudadanía, ya que hacen referencia a los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno y a las acciones que pueden concertarse como resultado de la participación democrática de la sociedad en la planeación del desarrollo y en la identificación de las desigualdades y brechas de género.

Sin embargo, dentro de la estrecha colaboración y coordinación que debe existir entre el poder legislativo y el ejecutivo en sus distintos órdenes, los iniciadores observamos ciertos plazos que pueden contravenir el cumplimiento irrestricto de la Ley de Planeación del Estado de Durango, esto es, en su artículo 34 vigente, esta ley marca como plazo límite de entrega del Plan Municipal de Desarrollo al Congreso del Estado, los tres primeros meses del año en que los Ayuntamientos inicien su gestión administrativa constitucional y, sin embargo, este es el mismo plazo que tienen los gobiernos municipales para elaborarlo y sancionarlo por su Ayuntamiento.

Asimismo, la Ley de Planeación plantea que el Congreso del Estado puede realizar un "examen y opinión del mismo", lo cual consideramos que constitucionalmente no está dentro de las facultades de los legisladores por lo que únicamente deberá recibirse para su conocimiento.

CONSIDERACIONES

PRIMERO. – La planeación resulta una herramienta fundamental de todo gobierno, significa anticiparse en el tiempo para prever con visión los complejos y profundos cambios que vive una sociedad en un espacio y tiempo determinados.

A través de la planeación los ayuntamientos mejoran sus sistemas de trabajo y aplican con mayor eficacia los recursos financieros que los gobiernos federal y estatal transfieren para el desarrollo de proyectos productivos y de beneficio social.

El proceso de planeación, permite vincular los valores, la misión y la visión del municipio, así como establecer políticas, objetivos y metas consistentes y viables.

De igual forma, permite analizar los problemas que enfrenta el municipio, así como identifica los mecanismos para la optimización de los recursos a fin de obtener el máximo beneficio con el mínimo costo económico y social.

Asimismo, la planeación combina las funciones de la administración municipal y las organiza de manera interrelacionada, orientando la acción de la comunidad en campos tan importantes como el uso del suelo, la producción de bienes y/o servicios, el transporte, el medio ambiente, la provisión de servicios públicos, la dotación de infraestructura social, parques y recreación, entre otros.

SEGUNDO.- A partir de la trascendental reforma al artículo 115 de la Constitución Política Federal de 1983[2], el municipio ha cobrado una nueva dimensión en su responsabilidad para atender los asuntos inherentes a las tareas de gobierno, de ahí que esta Legislatura coincida con los propósitos de la iniciativa en análisis, sobre todo atendiendo a clarificar el marco legal de los planes municipales de desarrollo y el vínculo que estos tienen con el Congreso del Estado.

La Comisión consideró establecer los puntos sobre los que versa la iniciativa en análisis y pronunciarse sobre cada uno de ellos:

[2] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_103_03feb83_ima.pdf

a).- Plazo para que los ayuntamientos presenten al Congreso Local sus planes y programas de desarrollo.

b).- Análisis del concepto de “examen y opinión” del Congreso del Estado respecto de los planes municipales de desarrollo.

TERCERO.- Respecto al primer punto en análisis, es oportuno tener en cuenta que el marco jurídico de la planeación municipal no se limita a la Ley de Planeación del Estado sino también se extiende a la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado; así las cosas insertamos un cuadro comparativo donde se señalan los plazos de elaboración así como la presentación de los planes municipales de desarrollo.

LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE DURANGO[3]	**LEY DE PLANEACION DEL ESTADO DE DURANGO**[4]
ARTÍCULO 208. Los planes municipales de desarrollo de los municipios del Estado de Durango deben elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un período de tres meses contados a partir de la fecha de instalación de los ayuntamientos. Su vigencia será por el período de tres años que corresponda. Para este efecto, los ayuntamientos podrán solicitar cuando lo consideren necesario, la asesoría del Gobierno del Estado y de las dependencias federales correspondientes.	ARTÍCULO 34. Los Ayuntamientos elaborarán y aprobarán, de conformidad con las bases de coordinación que se hubieren establecido con el Gobierno del Estado, los planes de desarrollo y programas municipales, de acuerdo con las siguientes previsiones: I.- Los planes serán trianuales y se presentarán ante el Congreso del Estado para su examen y opinión dentro de los tres primeros meses del año en que los Ayuntamientos inicien su gestión administrativa constitucional.

Tal y como lo señalan las y los iniciadores, en la actualidad la normatividad invocada provoca que los ayuntamientos se vean en la complejidad de elaborar y presentar su plan municipal de desarrollo atendiendo al mismo plazo, tres meses a partir del

[3] http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20ORGANICA%20DEL%20MUNICIPIO%20LIBRE.pdf (porción normativa del citado artículo)

[4] http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20PLANEACION.pdf (porción normativa del citado artículo)

inicio de su gestión, por lo que consideramos oportuno adecuar la Ley de Planeación del Estado para ampliar el lapso para presentar al Congreso cada Plan Municipal de Desarrollo.

CUARTO.- Respecto al punto señalado como *b)*, estimamos adecuada la propuesta de eliminar los conceptos de "examen y opinión" del Congreso en relación a los Planes Municipales de Desarrollo; coincidimos con las y los impulsores que dicha redacción legal supone una violación a la autonomía municipal, ello partiendo del contenido del artículo 115 de la Constitución Federal en las fracciones I y II, mismas que se citan en lo interesante al presente:

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:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. 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.

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.[5]

La lectura de los fragmentos constitucionales nos otorga la claridad necesaria para saber que como Legislatura no podemos intervenir, en forma de examen y opinión, en la formulación y ejecución de los Planes Municipales de Desarrollo, ya que,

[5] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf

partiendo de su propia definición, el examinar significa indagar y estudiar acerca de una atribución exclusiva del municipio, como lo es planear su desarrollo.

En esta misma línea argumentativa, conviene citar la jurisprudencia de registro 1780002, la cual describe un asunto que guarda una similitud con atribuciones de los Congresos con el ejercicio de atribuciones municipales, se cita:

CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL. EL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, QUE FACULTA AL CONGRESO LOCAL A REVISARLA, NO VULNERA LA AUTONOMÍA DE LOS MUNICIPIOS.

El hecho de que el artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Jalisco establezca que el Congreso Estatal, al revisar la cuenta pública municipal, deberá comprobar si los Municipios se han ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas, no vulnera la autonomía municipal que tutela el artículo 115 de la Constitución Federal, en virtud de que no faculta al ente fiscalizador para participar en la confección de los planes y programas municipales, ni para opinar acerca de su contenido, sino únicamente para indicar las bases sobre las que determinará si la aplicación de los recursos que refleja la cuenta pública municipal, fue conforme con lo dispuesto por el Municipio en su presupuesto, así como en los planes y programas consignados en él.

Con el presente, esta Legislatura hace patente su compromiso de fortalecer la autonomía municipal así como continuar estudiando la legislación para que dicha autonomía se consolide.

Por lo anteriormente expuesto y considerado, la Comisión que dictaminó, estimó que la iniciativa cuyo estudio nos ocupo es procedente.

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

DECRETO No. 551

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 DECRETA:

UNICO. – Se reforma el primer párrafo y la fracción I del artículo 34 de la Ley de Planeación del estado de Durango, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 34. Los Ayuntamientos elaborarán y aprobarán, de conformidad con las bases de coordinación que se hubieren establecido con el Gobierno del Estado, los planes municipales de desarrollo, de acuerdo con las siguientes previsiones:

I.- Los planes serán trianuales y se presentarán ante el Congreso del Estado para su conocimiento dentro de los cuatro primeros meses del año en que los Ayuntamientos inicien su gestión administrativa constitucional.

II a IV.- ----------

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

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 (12) doce días del mes de mayo del año (2021) dos mil veintiuno.

DIP. MARIA ELENA GONZÁLEZ RIVERA
PRESIDENTE.

DIP. NANCI CAROLINA VÁSQUEZ LUNA
SECRETARIA.

DIP. RAMÓN ROMÁN VÁZQUEZ
SECRETARIO.