

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ADRIÁN GONZÁLEZ NAVARRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Planteamiento del problema

A partir del impulso y la voluntad política por aprobar las denominadas reformas estructurales en México, diversos temas han logrado reposicionarse como prioritarios en la agenda pública de algunos gobernantes; en este marco, se encuentra la administración pública municipal y su problemática en materia de planeación para el desarrollo.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), nuestro país se conforma con 2 mil 456 municipios de los cuales, que tienen como característica la heterogeneidad, que deriva en complejidad al momento de abordar la problemática relacionada con el municipio mexicano en el siglo XXI.

En el territorio nacional encontramos entidades federativas grandes y con muy pocos municipios, como Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, pero también hay estados con más de 100 como el caso de Chiapas y el estado de México, o con más de 200 de ellos como Veracruz y Puebla y Oaxaca con 570 municipios.

Los municipios que tuvieron el mayor porcentaje de población en pobreza, de acuerdo con el Informe de pobreza en México, el país, los estados y sus municipios 2010, página 14, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), fueron los siguientes:

- San Juan Tepeuxila, Oaxaca (97.4); Aldama, Chiapas (97.30); San Juan Cancuc, Chiapas (97.3); Mixtla de Altamirano, Veracruz (97.0); Chalchihuitán, Chiapas (96.8); Santiago Textitlán, Oaxaca (96.6); San Andrés Duraznal, Chiapas (96.5); Santiago el Pinar, Chiapas (96.5); Sitalá, Chiapas (96.5), y San Simón Zahuatlán, Oaxaca (96.4). En ocho de los municipios anteriores 70 por ciento o más de su población era hablante de lengua indígena, es decir, eran municipios indígenas. En San Juan Tepeuxila el porcentaje de personas que hablaba lengua indígena era de 57 por ciento y en Santiago Textitlán de 14 por ciento.

Los municipios con el menor porcentaje de población en pobreza fueron los siguientes:

- Benito Juárez, Distrito Federal (8.7); San Nicolás de los Garza, Nuevo León (12.8); Guadalupe, Nuevo León (13.2); Miguel Hidalgo, Distrito Federal (14.3); San Pedro Garza García, Nuevo León (15.2); San Sebastián Tutla, Oaxaca (16.7); San Pablo Etlá, Oaxaca (17.); Apodaca, Nuevo León (18.0); Corregidora, Querétaro (18.7), y San Juan de Sabinas, Coahuila (19.0). Estos municipios tenían una presencia de población indígena menor a 10 por ciento.

El municipio como base de la división territorial, de organización política y administración de los estados, tiene a su cargo funciones y servicios de orden público que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), le reconoce en su artículo 115, como los de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito y demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera (fracción III, incisos a) a i)).

Asimismo, los municipios tienen facultades para formular aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; 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; Autorizar, controlar y vigilar la utilización

del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales (fracción V, incisos a) a i))

Por lo anterior, se afirma que en México contamos con 2 mil 456 planes de desarrollo municipal, que es documento que contiene los propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio; las políticas y líneas de acción para elaborar sus programas operativos anuales. El plan de desarrollo municipal, pese a que se elabora o se actualiza al inicio de cada período constitucional de la administración municipal y sus adecuaciones o modificaciones se refieren a acciones y programas de corto y mediano plazo. Sin embargo, en la mayoría de los casos la característica principal de éstos, es la falta de cumplimiento o continuidad en los propósitos, estrategias, políticas y líneas de acción, debido a que se encuentran ligados ya sea a un periodo de gobierno de hasta 4 años como el caso del municipio de Coahuila y los demás de 3 años o a la frecuente politización en la toma de decisiones relacionadas con los temas mencionados.

Respecto al periodo de gobierno, vale la pena destacar la reforma constitucional en materia político electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que pone fin a 80 años de no reelección en México y por la que se reconoce en el artículo 115, el derecho a la elección consecutiva para los cargos de presidentes municipales, regidores y síndicos por un periodo adicional no mayor a tres años; pretendió fortalecer la carrera y experiencias de las ciudadanas o ciudadanos que hayan ocupado cargos de elección popular a nivel local y al mismo tiempo, los electores podrán premiar o castigar el desempeño de estos funcionarios. Pese a lo anterior, la elección consecutiva en materia de gestión administrativa municipal, no garantiza que las decisiones por parte de presidentes municipales, regidores o síndicos estén exentas del acostumbrado ingrediente político que las caracteriza; por ello se considera fundamental no continuar inmersos en dicho gestión caduco e insuficiente en capacidad técnica que sólo imposibilita dar respuesta oportuna a las demandas de población.

En el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (GPPAN) estamos convencidos que una de las reformas pendientes y urgentes es el fortalecimiento del municipio mediante un cambio de modelo de gestión y planeación municipal en el que la población tenga la certeza jurídica que el ejercicio político del presidente municipal o alcalde, de los regidores o el síndico, no modificaran la prioridad de las demandas sociales de la población y de la población vulnerable (niñas, niños y adolescentes; mujeres y personas de la tercera edad); los objetivos que se comprometieron a realizar cuando fueron electos; las políticas y estrategias implementadas, así como los lineamientos estratégicos por sector (vivienda, salud, educación, trabajo); los programas y metas contenidos en el Plan Municipal de Desarrollo; la programación y presupuestación de los recursos públicos federales o estatales así como la instrumentación, seguimiento y evaluación de cumplimiento del plan municipal, entre otros.

Por lo anterior, se pretende reformar y adicionar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de incorporar la figura del administrador municipal con atribuciones de naturaleza administrativa en aras de garantizar la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos de los 2456 alcaldías en nuestro país.

Argumentos

El *city manager* o administrador de la ciudad, tiene su origen a finales del siglo XIX como respuesta a las diversas crisis político sociales que enfrentaron algunas ciudades de Estados Unidos de América (EUA), con la implementación de esta figura la ciudadanía recuperó un espacio de participación democrática debido a que la designación del *city manager* es por la vía del referéndum, otorgándole al nombramiento una legitimidad política,

social y moral que la fortalece. De acuerdo con la International City/Country Management Association, este modelo de gobierno a nivel ha sido elegido por los siguientes países:

City Manager

Australia Municipal Clerk

Argentina Administrador Municipal

Canadá City Manager

Chile Administrador Municipal

Estados Unidos City Manager

Holanda Town Permanente Secretary

Nueva Zelanda Municipal Clerk

Reino Unido Town Secretary

La figura del administrador municipal tiene un capítulo en la historia del municipio mexicano sobre todo en el siglo XXI y en este marco, resulta oportuno citar las valiosas aportaciones de Octavio Chávez Alzaga y Jaime Villasana Dávila en El administrador municipal (*city manager*) en México; un recuento a 2014, International City/Country Management Association (ICMA), apartado III. Los casos en México, en el que describen como diversos alcaldes o presidentes municipales con aprobación de los regidores han implementado la figura citada como una estrategia en la forma de gobernar un municipio, resumidas a continuación:

- 2000-2003 Delegación Miguel Hidalgo, Distrito Federal

A finales del trienio se logró incorporar a la estructura de la administración, el cargo de administrador o gerente delegacional, cuyo objetivo era contribuir a que la nueva administración delegacional tuviese una visión más completa de lo que implica el servicio público, para que pueda trazarse metas más ambiciosas al disponer de una guía de experiencias probadas.

- 2001-2004 Tijuana, Baja California

En la Administración Municipal de Tijuana el cabildo aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Ayuntamiento de Tijuana por el que se reconoce como una dependencia responsable de la toma de decisiones técnicas propias de un especialista, bajo criterios sistemáticos, con la finalidad de orientar los cambios en la estructura administrativa y definir las políticas y proyectos estratégicos para el desarrollo de la ciudad.

- 2004-2006 Delegación Miguel Hidalgo, Distrito Federal

Se retoma la propuesta del trienio 2000 a 2003 y se crea el cargo de director general de Gerencia Delegacional, con el objeto de cumplir con funciones de planeación, coordinación, llevar a cabo el seguimiento y evaluar las funciones, planes y programas propuestos por la delegación; coordinar el trabajo de las áreas operativas, asegurar la calidad de los servicios de las áreas que conforman la delegación y evaluación de los mismos mediante indicadores concretos.

- 2006-2009 Texcoco, estado de México

Bajo el nombre de gerente municipal dicho cargo fue aprobado por el cabildo y funciones principales fueron desarrollar y fortalecer cada uno de los elementos organizacionales como las estructuras, tecnologías, normatividad de la gestión; revalorar y transformar los procesos administrativos y cambiar la estructura organizacional hacia un enfoque de servicio y calidad, entre otras responsabilidades.

- 2007-2010 Tijuana, Baja California

La figura del administrador municipal vuelve a formar parte de la administración pública municipal de este municipio al incorporarse a la administración de Tijuana, Baja California, esta vez el administrador municipal ejerció funciones de naturaleza operativa y administrativa por el que se denominó administrador del municipio.

- 2012-2018 Gobierno de la Ciudad de México

En febrero de 2013, el jefe de gobierno de la Ciudad de México creó la Agencia de Gestión Urbana (AGU) con la finalidad de coordinar y planear las acciones en materia de servicios urbanos y obra pública. El titular de la citada agencia tiene facultades de administrador de la ciudad o *city manager* y deberá coordinarse con el jefe de gobierno y con los titulares de las Secretarías de Finanzas, de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente, Obras, Transporte, Turismo, Cultura, Protección Civil y Aguas y, los 16 jefes delegaciones para alcanzar las metas propuestas.

La AGU, cuenta con un consejo directivo integrado por el jefe de gobierno y los titulares de siete secretarías más el titular del Sistema de Aguas de la Ciudad de México y dependen de ella tres direcciones generales de Inteligencia Urbana, de Estrategia y Funcionalidad Urbana y de Creatividad (Laboratorio para la ciudad)

- 2014-2016 Navolato, Sinaloa.

En 2014, quienes integran el ayuntamiento de Navolato, aprobaron la incorporación de la figura del administrador municipal, que tiene a su cargo la Tesorería Municipal y a las direcciones de Fomento Económico, Desarrollo Humano y Social, Obras Públicas, Servicios Públicos, Desarrollo Urbano y Ecología y la Administración, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF municipal), el Centro de Desarrollo Integral y la Junta de Agua Potable y Alcantarillado del municipio sinaloense.

- 2015-2018

En 2015, quienes integran el ayuntamiento de San Pedro Garza García, aprobaron la creación de una nueva figura denominada secretario general, que tiene a su cargo la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, Desarrollo Económico, Obras Públicas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, Administración y Desarrollo Cultural, así como Unidad de Planeación y Control. Esta nueva figura se implementa por primera vez en el estado de Nuevo León. La Secretaría General fue aprobada por dos terceras partes del honorable Cabildo.

Ahora bien, desde el punto de vista legislativo la figura del administrador municipal, obtuvo su primer reconocimiento formal en el estado de Oaxaca, cuando la Ley Municipal para el Oaxaca del 10 de enero de 2003, previó en el artículo 87 lo siguiente:

Artículo 87. La legislatura del estado desde el momento en que se dé inicio al procedimiento de desaparición de un ayuntamiento y hasta en tanto no se emita la resolución correspondiente, podrá decretar por acuerdo de las dos terceras partes de la totalidad de sus integrantes ante una situación de violencia grave, un vacío de autoridad o un estado de ingobernabilidad; la suspensión provisional del ayuntamiento, pudiendo entretanto nombrar de entre los vecinos del municipio a un consejo municipal o facultar al ejecutivo para designar a un administrador

encargado de la administración municipal, cualquiera de estos dos casos, la autoridad provisional ejercerá sus funciones hasta que se resuelva en definitiva.

Como puede observarse, las administraciones municipales que han implementado el modelo de administrador municipal, coinciden en que gracias a este modelo han tenido una notable reducción del gasto público y se ha elevado la eficiencia en la operatividad de los programas de sus administraciones. Adicional a lo anterior, se considera que es momento que los municipios aborden en su proceso de planeación temas multianuales como los son proyectos a mediano y largo plazo, en aras de ser más eficientes en los resultados de las políticas públicas ejecutadas.

Sin embargo y con independencia de las distintas experiencias de municipios, de implementada en la delegación Miguel Hidalgo y el gobierno de la Ciudad de México actualmente, éstas sólo pueden considerarse como estrategias en la forma de gobernar de un alcalde, jefe delegacional o de gobierno debido a que ésta carece de sustento constitucional o legal, circunstancia que la convierte en endeble y la deja al arbitrio del gobernante en turno.

Adicional a lo mencionado, se considera importante destacar que pese a la implementación del citado modelo este no puede imperar en su sentido más puro como *city manager*, debido a que ésta figura o modelo corresponde a una forma de gobierno que en México no prevalece ya que la propia CPEUM en su artículo 115 establece como base de la división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre y como forma de gobierno al Ayuntamiento conformado por un presidente municipal, el número de regidores y síndicos que la ley determine.

Más allá de considerarse una estrategia o una forma innovadora de gobernar un municipio en el presente siglo, como legislador federal, estoy convencido que las diputadas y diputados que integramos la LXIII Legislatura, en la Cámara de Diputados debemos iniciar el análisis y discusión sobre la viabilidad de la reforma al artículo 115 constitucional que permita su fortalecimiento en términos de administración y organización ya que hasta hoy, éste se mantiene prácticamente intocado desde su fecha de creación en 1519.

Al respecto, las asociaciones de municipios como la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC) y la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), se han manifestado cada una en el sentido de analizar la viabilidad de este modelo; lo anterior se confirma en el estudio *El administrador municipal (city manager) en México*, páginas 27 y 28, en el sentido que los esfuerzos por incorporar la figura entre sus municipios asociados de las asociaciones mencionadas han sido a manera de iniciativas.

En el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, tenemos claro que las mujeres y hombres que actualmente gobiernan los 2 mil 456 municipios en México, necesitan fortalecer no solo la hacienda pública municipal sino su administración y una de las propuestas para lograrlo es mediante el reconocimiento constitucional del administrador municipal; consideramos que es el momento de empoderar a la ciudadanía por ello, pugnamos porque hayan funcionarios con perfiles profesionales sólidos y con experiencia suficiente para asumir la responsabilidad a nivel municipal en materia de planeación, desarrollo y servicios públicos sean los que predominen en la toma de decisiones y no la tendencia predominante que ha desgastado la imagen del municipio, en la que las relaciones políticas y afectivas son los mejores requisitos de idoneidad para elevar la confiabilidad del primer orden de gobierno.

La presente iniciativa tiene por objeto reformar el inciso a) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar a los ayuntamientos la facultad de aprobar reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen las atribuciones del administrador municipal.

Asimismo, se pretende adicionar un segundo párrafo al inciso a) de la fracción II del artículo 115 constitucional con el objeto de establecer los requisitos de elegibilidad de la persona que deberá asumir el cargo de administrador

municipal, como el contar con experiencia mínimo de diez años comprobable en materia de administración pública; no haber sido candidato a puestos de elección popular en los últimos seis años anteriores a su nombramiento; no haber ocupado cargo directivo en algún partido político en los últimos seis años anteriores a su nombramiento; así como las características del ejercicio de sus atribuciones, los impedimentos derivados del cargo y la garantía constitucional de que sólo podrá ser removido por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución.

Finalmente, se propone reformar el inciso b) de la fracción II del artículo 115 de la CPEUM, con el objeto de otorgar atribuciones para aprobar la designación del administrador municipal que el alcalde o presidente municipal, proponga antes del primer trimestre del inicio de funciones del ayuntamiento.

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de Diputado Federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforman los incisos a) y b) de la fracción II y se adiciona un segundo párrafo al inciso a) de la citada fracción del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“**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. ...

...

...

...

...

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, **las del administrador 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;

Quien asuma el cargo de administrador municipal, deberá contar con experiencia comprobable de por lo menos diez años en materia de administración pública; no haber sido candidato a puestos de elección popular en los últimos seis años anteriores a su nombramiento; no haber ocupado cargo directivo en algún partido político en los últimos seis años anteriores a su nombramiento; ejercerá sus atribuciones apegado a los principios de independencia, transparencia, objetividad e inclusión, no podrá tener ningún empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas y culturales y podrá ser removido por falta de cumplimiento en los objetivos de su gestión y por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución.

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para **aprobar la designación del administrador municipal**, 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) a e) ...

...

III. a X. ...”

Transitorios

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

Segundo. La aprobación de la designación del Administrador Municipal, deberá llevarse a cabo en los primeros treinta días naturales de haber tomado protesta el Presidente Municipal electo.

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 28 de abril de 2016.

Diputado José Adrián González Navarro (rúbrica)