

Año: 2020

Expediente: 13740/LXXV

H. Congreso del Estado de Nuevo León



LXXV Legislatura

PROMOVENTE: C. DIP. JUAN CARLOS LEAL SEGOVIA, COORDINADOR DEL GRUPO LEGISLATIVO DEL PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL DE LA LXXV LEGISLATURA,

SUNTO RELACIONADO: MEDIANTE EL CUAL PRESENTA INICIATIVA DE REFORMA AL ARTÍCULO 132 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN.

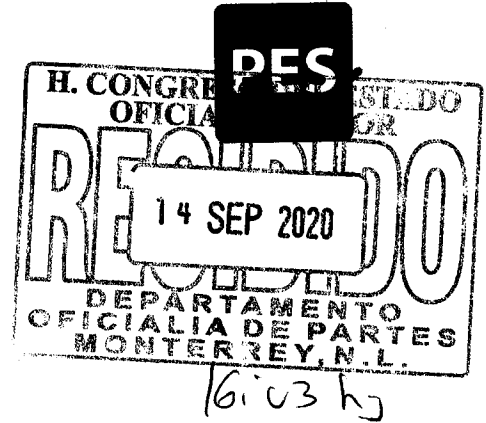
INICIADO EN SESIÓN: 15 de septiembre del 2020

SE TURNÓ A LA (S) COMISION (ES): Puntos Constitucionales

Mtra. Armida Serrato Flores

Oficial Mayor

**C. DIP. JUAN CARLOS RUIZ GARCIA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL HONORABLE
CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.**



JUAN CARLOS LEAL SEGOVIA, en mi carácter de Diputado coordinador del Grupo Legislativo del Partido Encuentro Social perteneciente a la LXXV Legislatura del Honorable Congreso del Estado, de conformidad con lo establecido en los artículos, 68 y 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, así como lo dispuesto en lo establecido en los numerales 102, 103 y 104 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Nuevo León acudo a someter a consideración de esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto **“INICIATIVA DE LEY QUE REFORMA EL ARTÍCULO 132 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN”**.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

El Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política administrativa de nuestro sistema de gobierno.

El reconocimiento del municipio se ha dado de manera paulatina en el marco jurídico mexicano a pesar de que en 1519 se fundó el primer municipio en nuestro territorio¹, Villa Rica de la Vera Cruz, en el cual se creó el primer Cuerpo de Bomberos en 1873.

La Constitución Política de 1857 *“sólo se ocupó del municipio en el ámbito del distrito y territorios federales, al disponer en su artículo 72: El Congreso tiene facultad: (...) VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan*

¹ El 10 de julio de instauró el municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz en <https://www.gob.mx/inafed/articulos/498-anos-de-la-fundacion-del-primer-asentamiento-en-la-nueva-espana-donde-posteriormente-se-fundo-el-primer-ayuntamiento-de-mexico-veracruz>

*popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales*².

La Constitución de 1917 establecía en su texto original:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I a II. ...

- III. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.*
- IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.*
- V. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.*

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los Gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

² Fernández Ruíz, Jorge, Servicios Públicos Municipales, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002, p. 59

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección”³.

En 1982, el Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, presentó ante la Cámara de Senadores una Iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esa iniciativa tenía por objeto *“robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115, de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación”⁴.*

El 3 de febrero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformó y adicionó el artículo 115 de nuestra Carta Magna. La redacción de la fracción III enlistó los siguientes servicios públicos que los municipios deberán prestar a su población:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;

³ En: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf

⁴ Exposición de motivos de la Iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en https://www.constitucion1917-2017.pif.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/101%20-%2003%20FEB%201983.pdf

- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles parques y jardines y
- h) Seguridad pública y tránsito

Asimismo, determinó que estos servicios públicos los podría prestar el Estado cuando así fuera necesario, de igual forma coordinarse y asociarse con otros municipios para proporcionar eficazmente dichos servicios públicos.

En 1999 el artículo 115, nuevamente fue reformado, se canceló el concurso de los Estados en la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios. No obstante lo anterior, el párrafo tercero de la fracción III autorizó a los ayuntamientos, en caso de ser necesario, poder celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se pueda hacer cargo, en forma temporal de la prestación de un servicio público, o bien se pudiera prestar de manera conjunta Municipio-Estado.

Asimismo, se reformaron las fracciones a); c); g) y h) de la mencionada fracción para ampliar el catálogo de servicios públicos por parte de los municipios:

Artículo 115. ...

I a II. ...

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

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de residuos;*
- b) ...*
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*
- d) ...*
- e) ...*
- f) ...*

- g) *Calles, parques y jardines y su equipamiento;*
- h) *Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e*
- i) ...

Las reformas constitucionales de 1983 y 1999 al artículo 115 tuvieron como objetivo determinar los servicios públicos que el municipio tiene que brindar con responsabilidad a las personas que viven o transitan en su espacio territorial.

La iniciativa que a continuación se presenta, tiene como finalidad establecer desde nuestra Constitución Local, la obligación que tiene el municipio de prestar el servicio público de bomberos, esta propuesta de inclusión en el marco constitucional es acorde a la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011, la cual determinó que en *“los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”*⁵. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁶ establece que los *“Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”*⁷.

Dentro de los derechos humanos que contiene el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se encuentra el de una vivienda digna. En relación a este derecho humano la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en la Tesis Aislada 1ª CCV/2015, lo siguiente:

⁵ Artículo 1º, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 2011.

⁶ Aprobado por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981, entrada en vigor el 23 de junio de 1981.

⁷ Artículo 2, numeral 1, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. SU CONTENIDO NO SE AGOTA CON LA INFRAESTRUCTURA BÁSICA ADECUADA DE AQUÉLLA, SINO QUE DEBE COMPRENDER EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS.

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. CXLVIII/2014 (10a.), estableció el estándar mínimo de infraestructura básica que debe tener una vivienda adecuada; sin embargo, ello no implica que el derecho fundamental a una vivienda adecuada se agote con dicha infraestructura, pues en términos de la Observación No. 4 (1991) (E/1992/23), emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, el derecho fundamental referido debe comprender, además de una infraestructura básica adecuada, diversos elementos, entre los cuales está el acceso a ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad y otros servicios sociales, como son los de emergencia, hospitales, clínicas, escuelas, así como la prohibición de establecerlos en lugares contaminados o de proximidad inmediata a fuentes de contaminación. Asimismo, dentro de los Lineamientos en Aspectos Prácticos respecto del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada, elaborados por el Comité de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, se señaló que los Estados debían asegurarse de que las viviendas tengan acceso a la prestación de servicios como recolección de basura, transporte público, servicio de ambulancias o de bomberos. Ahora bien, el derecho a una vivienda adecuada es inherente a la dignidad del ser humano, y elemental para contar con el disfrute de otros derechos fundamentales, pues es necesaria para mantener y fomentar la salud física y mental, el desarrollo adecuado de la persona, la privacidad, así como la participación en actividades laborales, educativas, sociales y culturales. Por ello, una infraestructura básica de nada sirve si no tiene acceso a servicios básicos como son, enunciativa y no limitativamente, los de: iluminación pública, sistemas adecuados de alcantarillado y evacuación de basura, transporte público, emergencia, acceso a medios de comunicación, seguridad y vigilancia, salud, escuelas y centros de trabajo a una distancia razonable. De ahí que si el Estado condiciona el apoyo a la vivienda a que se resida en un lugar determinado, bajo la

consideración de que lo hace con la finalidad de satisfacer el derecho fundamental a la vivienda digna y decorosa de los gobernados, la vivienda que otorgue debe cumplir no sólo con una infraestructura básica adecuada, sino también con acceso a los servicios públicos básicos, incluyendo el de seguridad pública ya que, en caso contrario, el Estado no estará cumpliendo con su obligación de proporcionar las condiciones para obtener una vivienda adecuada a sus gobernados⁸.

De lo anterior se desprende que el servicio de bomberos es un servicio público básico que debe ser proporcionado o provisto por el Estado, en este caso por el municipio, tal como sucede con la prestación de los servicios públicos de agua, drenaje y seguridad pública.

En México el servicio de bomberos es proporcionado por las entidades federativas, los municipios y de manera importante por las organizaciones de la sociedad civil, siendo reconocido como un servicio público especializado y de emergencias,⁹ responsable de combatir incendios y situaciones de emergencia que enfrenta la población, actividades que ponen en riesgo la vida de las y los bomberos, por lo que resulta fundamental garantizar a los integrantes de los Heroicos Cuerpos de Bomberos la seguridad social que por derecho tienen.

Aunado a lo anterior, el Estado Mexicano tiene la responsabilidad de garantizar una justa retribución a los integrantes de los cuerpos de bomberos, tal como lo determinan el párrafo tercero del Artículo 5º y el párrafo primero del Artículo 123, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Actualmente, de manera lamentable, integrantes de diversos cuerpos de bomberos en al menos 30 entidades federativas, no reciben remuneración económica alguna por parte del Estado Mexicano, lo que violenta flagrantemente diversos instrumentos internacionales que nuestro país ha signado, como son:

⁸ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 19, Junio de 2015, Tomo I, p. 583.

⁹ Fracción I, artículo 1º, Ley del Cuerpo de Bomberos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y fracción I Bis, artículo 1º, Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal.

- a) La Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁰ señala en su artículo 23 que *“toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social”*;
- b) La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,¹¹ establece en su artículo XIV el derecho de toda persona que trabaja a recibir una remuneración que le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia;
- c) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,¹² en su artículo 7º determina que los Estados que forman parte del Pacto reconocen el *“derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren una remuneración”*, en tanto el artículo 11 reconoce *“el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”*; □
- d) El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,¹³ en sus artículos 6º y 7º reiteran el derecho de obtener los medios para una vida digna y decorosa a través de una actividad lícita y vincula a México, a garantizar en su legislación nacional, una remuneración que asegure □ condiciones *“de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción”*;

¹⁰ Adoptada por en el Tercer periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York, 1948. □

¹¹ Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana. Bogotá, 1948. □

¹² Adoptado el 16 de diciembre de 1966, en vigor internacional a partir del 3 de enero de 1976. México se adhirió el 23 de marzo de 1981, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981, entrada en vigor para México el 23 de junio de 1981.

¹³ Adoptado el 17 de noviembre de 1988, en vigor internacional el 16 de noviembre de 1999. México lo ratificó el 16 de abril de 1996 y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de septiembre de 1998.

- e) El Protocolo de reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos,¹⁴ determina en su artículo 43 que *“el trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realice y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier otra circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar”*; y

- f) El Convenio 131 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la fijación de salarios mínimos,¹⁵ provee parámetros para fijar el salario mínimo, el artículo 3 enlista: *“las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales y los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo”*.

El salario constituye uno de los derechos de toda persona que trabaja para un tercero (sea público o privado), a través del cual puede disfrutar de una vida digna. Los ingresos de una persona le deben permitir que cubra sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud, educación, entre otras, no solo para sí misma, sino también para su familia, por lo que, en ese sentido, tal derecho está relacionado directamente con el goce y la satisfacción de diversos derechos humanos.

En consecuencia de lo anterior esta reforma tiene como objetivo reconocer a nivel constitucional su entrega, trabajo y compromiso hacia la población, como personas que arriesgan su vida para salvar la de otros, a través de un trabajo remunerado y reconocido por el Estado, por lo cual la presente iniciativa propone reformar el inciso i), recorriéndose el inciso j), y adicionándose alfabéticamente un inciso k) del Artículo 132 de la Constitución Política del

¹⁴ Adoptado el 27 de febrero de 1967, en vigor internacional a partir del 27 de febrero de 1970. México lo ratificó el 14 de marzo de 1968, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de octubre de 1968.▣

¹⁵ Adoptado el 22 de junio de 1972, en vigor internacional el 29 de abril de 1972. México lo ratificó el 18 de abril de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1973, entrada en vigor para México el 18 de abril de 1974.

Estado Libre y Soberano de Nuevo León, con la finalidad de reconocer que los municipios tienen a su cargo la prestación del servicio público de bomberos.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta Septuagésima Quinta Legislatura al Congreso del Estado de Nuevo León, el análisis y en su caso aprobación del siguiente proyecto de:

DECRETO:

ARTÍCULO PRIMERO. - Se reforma el inciso i), recorriéndose el inciso j), y adicionándose alfabéticamente un inciso k) del Artículo 132 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, para quedar como sigue:

Artículo 132. Los Municipios tendrán las siguientes atribuciones:

I. Prestar las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abastos;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Bomberos

i) Seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito. La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. 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;

j) Las demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales, socioeconómicas, capacidad administrativa y financiera de los municipios, los que previo acuerdo entre sus ayuntamientos y sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden. 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 alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

Las funciones y servicios públicos enumerados, que sean prestados por el Estado, por sí o de manera coordinada con los municipios, podrán ser asumidos por el municipio que corresponda. La autoridad municipal, previa aprobación del Ayuntamiento, deberá remitir al Gobierno del Estado la solicitud respectiva a fin de que éste disponga lo necesario para que la transferencia se realice de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el Gobierno del Estado, en un plazo máximo de noventa días contados a partir de la recepción de la solicitud.

En el caso de las funciones y servicios previstos por el inciso a) de esta fracción, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, el Gobierno del Estado podrá solicitar al Congreso conservarlas en su ámbito de competencia, cuando se justifique de manera fehaciente que la transferencia del Estado al Municipio afecta en perjuicio a la población, su prestación. El Congreso del Estado resolverá lo conducente.

II. Asimismo, 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;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) 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 el estado elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.

d) Autorizar, controlar y vigilar, por conducto del Ayuntamiento o por la autoridad que señalen las normas de carácter general, la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia y dentro de sus respectivos territorios;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones por conducto del Ayuntamiento o por la autoridad que señalen las normas de carácter general;

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) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales y del estado.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedirán los reglamentos y disposiciones que fueren necesarios.

En el caso de que el crecimiento de los centros urbanos forme o tienda a formar una continuidad demográfica, los municipios involucrados deberán, con apego a la Ley, planear y regular de manera coordinada el desarrollo de los mismos.