

H. Congreso del Estado de Nuevo León



LXXV Legislatura

PROMOVENTE: CC. DIP. HORACIO JONATÁN TIJERINA HERNÁNDEZ, DIP. MARCO ANTONIO DECANINI CONTRERAS, DIP. MARIELA SALDÍVAR VILLALOBOS Y DIP. TABITA ORTIZ HERNÁNDEZ, INTEGRANTES DEL GRUPO LEGISLATIVO MOVIMIENTO CIUDADANO DE LA LXXV LEGISLATURA

ASUNTO RELACIONADO: MEDIANTE EL CUAL PRESENTAN INICIATIVA DE REFORMA AL ARTÍCULO 176 Y POR DEROGACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 177 AL 190 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y MUNICIPIOS DE NUEVO LEÓN, EN RELACIÓN A LA APLICACIÓN DE LA LEY DE MIGRACIÓN.

INICIADO EN SESIÓN: 08 de febrero del 2021

SE TURNÓ A LA (S) COMISION (ES): Justicia y Seguridad Pública

Mtra. Armida Serrato Flores

Oficial Mayor



MOVIMIENTO
CIUDADANO



13:46hs

**DIP. MARÍA GUADALUPE RODRÍGUEZ
MARTÍNEZ**
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE
LA LXXV LEGISLATURA DEL H.
CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO
LEÓN.

P R E S E N T E.

Los suscritos **DIPUTADOS HORACIO JONATÁN TIJERINA HERNÁNDEZ, MARCO ANTONIO DECANINI CONTRERAS, ARTURO BONIFACIO DE LA GARZA, MARIELA SALDÍVAR VILLALOBOS y TABITA ORTIZ HERNÁNDEZ**, integrantes del Grupo Legislativo de Movimiento Ciudadano de la LXXV Legislatura del H. Congreso del Estado de Nuevo León, con fundamento en los artículos 68 y 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y 102, 103 y 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, nos permitimos proponer la ***Iniciativa de reforma por modificación al artículo 176 y por derogación de los artículos 177 al 190 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León***, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Dentro de la **PLATAFORMA ELECTORAL 2018 de MOVIMIENTO CIUDADANO** denominada como **UN NUEVO PROYECTO DE ESTADO** en el punto número 4 establece, lo siguiente:

DEMOCRACIA CIUDADANA Y NUEVO RÉGIMEN POLÍTICO. UN BUEN GOBIERNO CON BUENAS PRÁCTICAS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. *El Estado y sus instituciones muestran grandes debilidades y un importante déficit de capacidad en su actuar, lo que*

ha generado una pérdida de credibilidad y confianza ciudadana en ellas. Existe un déficit de legitimidad de las mismas y de la gestión pública en general. El sistema de gobierno actual es disfuncional e incapaz de enfrentar los retos actuales y futuros.

En nuestro país, el Municipio, ha sido motivo de una amplia discusión, en una última etapa, a partir de 1983, se han realizado importantes reformas al artículo 115, las cuales deben de ser debidamente conocidas y desarrolladas, por los gobiernos municipales.

En este sentido es importante destacar la labor, que han realizado diversos autores tales como: TERESITA RENDÓN HUERTA BARRERA, JORGE FERNÁNDEZ RUIZ, SALVADOR VALENCIA CARMONA, PEDRO TORRES ESTRADA, J. EDUARDO ANDRADE SÁNCHEZ, DAVID CIENFUEGOS y JAIME CÁRDENAS GRACIA por lo que hace al estudio formal del Derecho Municipal, así como diversas instituciones académicas tales como las siguientes:

- a. RED DE INVESTIGADORES EN GOBIERNOS LOCALES,
<http://www.iglom.info/>
- b. UNIÓN IBEROAMERICANA DE MUNICIPALISTAS
<http://www.uimunicipalistas.org/>
- c. CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS
<http://www.cide.edu.mx/>
- d. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM
<http://www.juridicas.unam.mx/>
- e. CENTRO DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS / UANL
<http://www.uanl.mx/universidad/organigrama/cep.html>
- f. COLEGIO NACIONAL DE ABOGADOS MUNICIPALISTAS
<https://www.derechomunicipal.org.mx/>

Es importante mencionar, los diversos foros de discusión sobre el tema del Municipio, también entendiéndose como tal, el gobierno de las ciudades, que se han realizado en los últimos años, tanto en el ámbito local, como en el federal, debiéndose de mencionar los siguientes:

- g. *FORO HACÍA EL MUNICIPIO LIBRE EN NUEVO LEÓN*, Monterrey, 16–17 de junio de 1995.
- h. *SEMINARIO DE JUSTICIA MUNICIPAL*, organizado por el Gobierno Municipal de Monterrey, septiembre del 2003.
- i. *PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO MUNICIPAL*, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, realizado en la ciudad de México, octubre del 2003.
- j. *IV CONGRESO RETOS DE MODERNIZACIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO, IGLOM*, noviembre del 2005.
- k. *FORO REGIONAL SOBRE LA REFORMA DEL GOBIERNO MUNICIPAL*, organizado por CEP / UANL, febrero del 2008.
- l. *FORO PERSPECTIVAS Y RETOS DEL DESARROLLO MUNICIPAL*, organizado por el Congreso del Estado de Nuevo León / SEGOB – INAFED / ITESM - EGAP, junio del 2008.
- m. *DIPLOMADO EN GOBIERNO MUNICIPAL*, Centro de Estudios Parlamentarios de la UANL, que se ha venido desarrollando a partir del 2008.
- n. *FORO INTERNACIONAL DE CIUDADES GLOBALES Y MOVILIDAD SOCIAL*, organizado por la CNOP en Monterrey, Nuevo León, junio 2014.
- o. *FORO DE ANÁLISIS, REGIDORES POR ELECCIÓN DIRECTA*, Movimiento Ciudadano, Comisión Estatal Electoral, LXXIV Legislatura del H. Congreso de Nuevo León, Monterrey, 23 de marzo de 2017.
- p. *DIPLOMADO DERECHO A LA CIUDAD, 2018*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fundación UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México, del lunes 17 de septiembre del 2018 al jueves 30 de mayo del 2019.
- q. *EXPERENCIAS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA NUEVO LEÓN*, Exponentes Miguel Carbonell Sánchez, Miguel Ángel Mancera Espinosa, Pabellón M, 16:00 horas, 1 de octubre de 2018.

La función jurisdiccional de los municipios se encuentra debidamente consagrada dentro de nuestra legislación constitucional dentro del

ámbito federal¹ y estatal². La Ley de Gobierno Municipal en su artículo 221, establece dentro de su *TÍTULO DÉCIMO* denominado *DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL* *CAPÍTULO ÚNICO* lo siguiente:

ARTÍCULO 221.- Los conflictos y controversias que se susciten entre los particulares y los Municipios, sus organismos centralizados y paramunicipales, así como las empresas de participación municipal cuando estas últimas realicen funciones administrativas de autoridad, se sujetaran a lo previsto en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León.

Es de proponerse, además, que los municipios tengan órganos de acusación y de sanción de las faltas que conozcan; de manera similar a los que se instituyen en los otros dos ámbitos de gobierno. Como consecuencia de lo anterior, se propone la institución de una procuraduría u órgano de representación social que busque sancionar lo que se podría considerar como ilícitos en materia municipal, y que de manera similar tenga el monopolio de la persecución de dichas faltas, así como un defensor público en caso de ser necesario, es decir, si el infractor no cuenta con quien lo defienda. Al respecto, Salvador Valencia Carmona ha sostenido lo siguiente:

Es por todo ello necesario superar el sistema para aplicar las sanciones previstas en los reglamentos de policía y buen gobierno. La tradicional aplicación confiada a hora a los síndicos o aun a jueces

¹ Artículo 115, fracción II, apartado a, establece: 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 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.

² ARTICULO. 130.- Los Ayuntamientos quedan facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes que en materia municipal deberá expedir el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivos territorios, 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 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, audiencia y legalidad

*calificadores se estima pertinente sustituirla por juzgados municipales de faltas, con las mismas exigencias y procedimientos de designación de los jueces municipales, pues los titulares deben de pertenecer al Poder Judicial, y no como hasta la fecha, en que tienen el carácter de funcionarios administrativos que carecen de autonomía frente a las autoridades que los designan, no obstante que efectúan una función judicial.*³

En relación a lo expuesto es de advertirse que, en la primera edición de la obra de Teresita Rendón Huerta Barrera, *Derecho Municipal*, publicada en el año de 1985 fue expuesta la teoría de la división de poderes municipales, la cual establece lo siguiente:

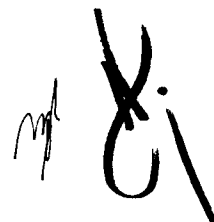
*Frente a quienes califican de exagerada y aberrante la aplicación del esquema derivado de los postulados de Montesquieu al gobierno municipal, están una serie de razones y fundamentos que evidencian la necesidad del reconocimiento de las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional; propuesta que desde la primera edición de esta obra, produjo polémicas y que al paso del tiempo ha ido difundiéndose y en algunos casos aceptándose.*⁴

Al reconocerse al Municipio como un nivel de gobierno se debe entender que el Gobierno Municipal debe realizarse en tres funciones; lo que antes eran bandos y reglamentos en los ayuntamientos, ahora se transforman materialmente en leyes; Robles Martínez, comparte la propuesta de Rendón Huerta Barrera en este sentido; como lo señala el autor, existen verdaderos prejuicios que limitan el avance municipal en este tema. Por lo anterior expresa:

Es equivocada la creencia de que el Municipio es un órgano administrativo y no un nivel de gobierno, que sus facultades para crear normas son reglamentarias, propias del Ejecutivo y no legislativas. El Municipio es un nivel de gobierno, que tiene una esfera de competencia con funciones legislativas, que las realiza a través de un órgano colegiado, deliberativo, el cual satisface los requisitos de órgano legislativo, ya que el carácter de las normas que expide es el

³ Valencia Carmona, S. (2003) *Derecho Municipal*, Porrúa: México, p. 180.

⁴ Rendón Huerta Barrera, T. (2005), *Derecho Municipal*, Porrúa: México, p.303.



de una verdadera ley, tanto desde el punto de vista material como formal. Lo único que se requiere es superar los prejuicios para reconocer que el Municipio tiene facultades legislativas y que esa función la realiza el cuerpo colegiado y deliberativo llamado Ayuntamiento.⁵

El concepto de gobierno municipal se ha construido ya a través del tiempo, un concepto que ha sido determinante para ello, el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que reconoce que el municipio es un poder y en el cual se ejercen las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, inherentes a un poder político. Lo anterior fue expuesto de la siguiente forma:

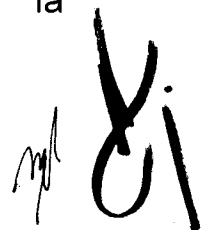
[...] el Municipio constituye un poder, pues ejerce las funciones ejecutivas legislativas y judiciales, propias de un verdadero Poder Político. Si de manera analítica se llama Poder Político a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuírsele al Municipio tal carácter, de manera sintética, al ser un órgano que ejerce tres funciones.⁶

Por lo expuesto, podemos encontrar que la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* establece la existencia como una obligación de tribunales competentes e imparciales para determinar derechos y obligaciones en cualquier ámbito; que la Constitución establece una serie de garantías de acceso a la justicia; que existe también una garantía en contra de los actos de gobierno realizados de manera irregular, lo cual deberá ser demandado ante un tribunal administrativo; y finalmente debemos de destacar que dentro del artículo 115 se establece su plena existencia dentro del ámbito municipal.

Al no existir un órgano de lo contencioso administrativo dentro del ámbito municipal en Nuevo León, se causa una violación directa a los derechos humanos, reconocidos y consagrados dentro de la Constitución y los tratados internacionales.

⁵ Óp. cit., Robles Martínez, p. 235.

⁶ Sentencia, Amparo en Revisión 4521/90. Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, p. 52.



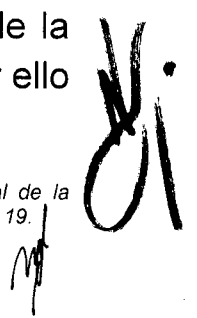
Por lo anterior, los órganos del Estado deben prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos solicitando la adecuación del derecho interno para que éste sea acorde con el orden constitucional y sus tratados con el fin de que la legislación sea acorde con los principios constitucionales. Debiéndose de tener presente que, dentro de los tres ámbitos de gobierno, federal, estatal y municipal, debe de haber una entidad que analice y juzgue los hechos que le son planteados. Lo anterior es señalado, a través de la siguiente jurisprudencia, la cual me permito transcribir.

MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES.⁷

Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares.

Con el propósito de vivir en sociedad es indispensable contar con un Poder Judicial Municipal, con el propósito de que la sociedad pueda tener una convivencia social armónica, así como también de que éste cuente con sus respectivos órganos de acusación y defensa, por lo que hace a los asuntos puestos a su consideración. Es de advertirse, que las facultades consagradas a los gobiernos municipales, motivo de la presente reforma no han sido utilizadas hasta el momento, y es por ello

⁷ Novena Época, Registro: 200349, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Julio de 1995, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 10/95, página: 19.



la pertinencia de la reforma, a fin de hacer, que las funciones consagradas dentro del artículo 115 de la Constitución sean ejercidas plenamente.

Por otra parte, además de otorgar a los municipios la posibilidad de que ejerzan plenamente sus funciones de carácter jurisdiccional contempladas por la legislación, proponemos que, dentro del ámbito municipal, se ejerzan plenamente a través de los municipios funciones jurisdiccionales en materia de migración en consideración a lo siguiente:

En Nuevo León, por diversos factores y características propias del estado, se ha presentado en los últimos años una cantidad sin precedente de personas que no acreditan su legal estancia en el país. Por lo anterior, se propone que, mediante la modificación de la Ley de Migración, se autorice a los órganos de justicia municipal, el aplicar la Ley de Migración, con el propósito de que exista una aplicación plena del orden jurídico.

Los acontecimientos relacionados con el tema migratorio, que se han presentado en los últimos años en los municipios de Nuevo León, han rebasado las estructuras administrativas de los distintos ámbitos de gobierno. A manera ejemplo debemos de recordar que en un solo evento el pasado día 9 de septiembre del 2018, fueron asegurados la cantidad de 336 migrantes.⁸ Así como también se han presentado casos en los cuales los migrantes están a la espera de la oportunidad de pasar de manera lícita o no a los Estados Unidos, teniendo por consecuencia que las personas que se encuentran dentro del territorio, no lo están de manera legal conforme a la legislación mexicana.⁹

⁸ TRAMITA INM RETORNO DE MIGRANTES DE NL, ANTONIO BARANDA, Grupo Reforma Servicio Informativo, fecha de publicación: 9 de septiembre del 2018.

⁹ AFIRMA INM QUE NO PODRÍA ATENDER A MIGRANTES DEVUELTOS, ANTONIO BARANDA Grupo Reforma Servicio Informativo, fecha de publicación: 20 de diciembre del 2018.

Según la publicación Estadísticas Migratorias Síntesis 2018¹⁰, en la página 34 hemos de advertir que en la entidad fueron presentados en el año 2017, 2,362 personas y en el 2018, 3,690 incrementándose dicha proporción en un 56.2%. Debiéndose de aclarar, que esto constituye la cifra oficial, la cual puede diferir, de la real, dadas las características con las cuales se presenta el fenómeno descrito.

Según el análisis realizado por Milenio, el día 7 de octubre de 2019, la crisis migratoria que se vive, particularmente en nuestro estado, ha ocasionado que la presentación de extranjeros ante el Instituto Nacional de Migración haya tenido un incremento del 174 por ciento en los primeros ocho meses del año, respecto al mismo periodo de 2018. Este el porcentaje representa un incremento del 174 por ciento en comparación con los primeros ocho meses de 2018, cuando apenas se habían presentado mil 969 casos.¹¹

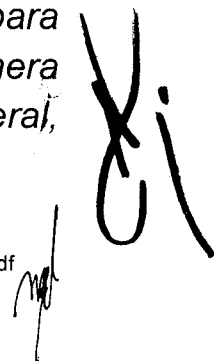
Por lo expuesto, se propuso, también en la iniciativa adicional correspondiente, la modificación del Artículo 4 de la Ley de Migración, que establece:

La aplicación de esta Ley corresponde a la Secretaría, para lo cual podrá auxiliarse y coordinarse con las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyas atribuciones estén vinculadas con la materia migratoria.

Por el siguiente:

La aplicación de esta Ley corresponde a la Secretaría, para lo cual podrá auxiliarse y coordinarse, de manera concurrente, con las demás entidades del ámbito federal, estatal y municipal.

¹⁰http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2018.pdf
¹¹



POR LO ANTERIOR, PROPONEMOS LA APROBACIÓN DEL SIGUIENTE PROYECTO DECRETO.

DECRETO

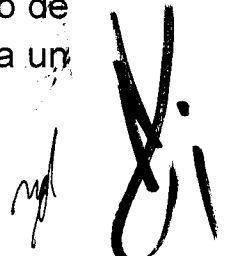
ARTÍCULO PRIMERO. Se reforma por modificación el artículo 176 y se derogan los artículos 177 al 190 de la *Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León*, para quedar como sigue:

Artículo 176. En cada municipio se instalarán órganos de justicia municipal, siendo estos integrados por jueces, magistrados, órganos de acusación, órganos de defensa y demás funcionarios auxiliares que se requieran. Las funciones realizadas por éstos se dividirán en tres apartados, siendo estos los siguientes:

- A. La imposición de faltas a las disposiciones de carácter cívico municipales y las demás contenidas en las disposiciones legislativas municipales;
- B. Los que diriman las controversias entre los actos de autoridad municipal; y
- C. Las derivadas de la aplicación de otros ordenamientos legales.

La organización de los tribunales será facultad de cada gobierno municipal, a través de las diversas disposiciones legislativas que están facultados para expedir, dentro de su propio ámbito de gobierno, estableciéndose que la remuneración a los titulares de cada órgano de justicia municipal no podrá ser menor a la remuneración que reciba un regidor.

Artículo 177 a 190. Derogado.



TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de publicación en el Periódico Oficial del Estado.

SEGUNDO. Los gobiernos municipales de Nuevo León en un plazo de noventa días, siguientes a la publicación del presente decreto expedirán las disposiciones normativas correspondientes.

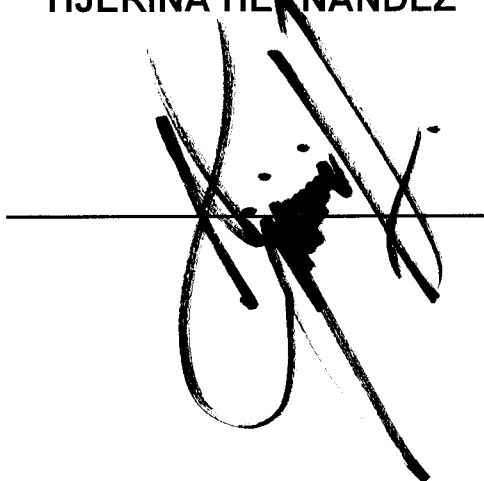
TERCERO. Se deberán de transferir, a los órganos municipales, los recursos financieros, administrativos y humanos destinados al cumplimiento la función encomendada, para el ejercicio fiscal correspondiente.

ATENTAMENTE



MONTERREY, NUEVO LEÓN A 3 DE FEBRERO DE 2021

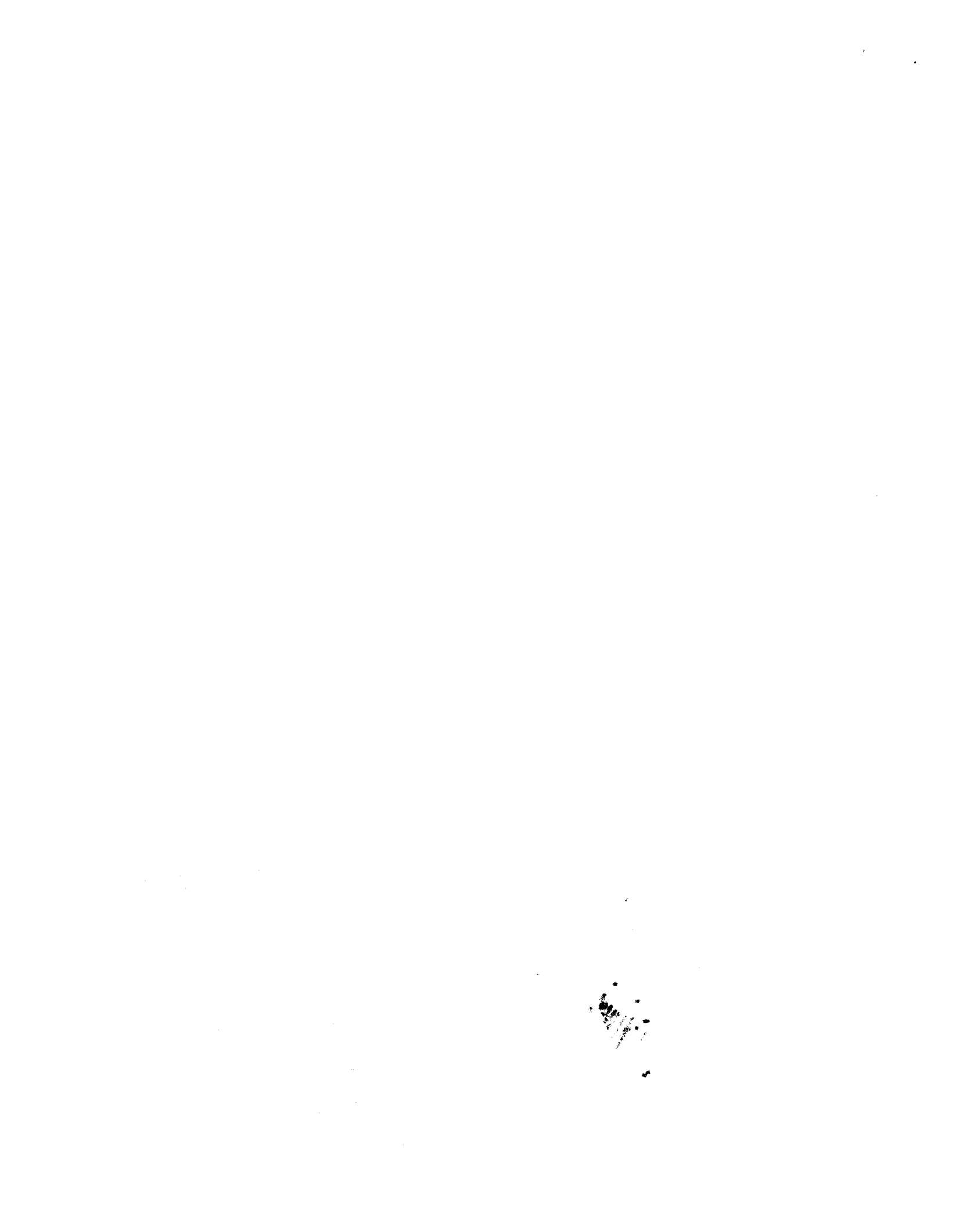
GRUPO LEGISLATIVO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

DIP. HORACIO JONATÁN
TIJERINA HERNÁNDEZ



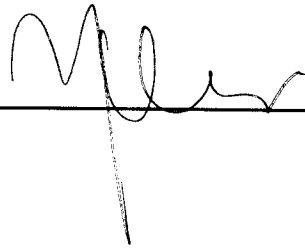
DIP. MARCO ANTONIO
DECANINI CONTRERAS



DIP. ARTURO BONIFACIO DE
LA GARZA GARZA

DIP. MARIELA SALDÍVAR
VILLALOBOS



DIP. TABITA ORTIZ HERNÁNDEZ
(COORDINADORA)





La presente hoja de firmas corresponde a la Iniciativa de reforma por modificación al artículo 176 y por abrogación de los artículos 177 al 189 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León