



“2022. Año del Quincentenario de la Fundación de Toluca de Lerdo, Capital del Estado de México ”

Toluca de Lerdo, México; a 22 de Marzo del 2022.

**DIPUTADA MÓNICA ANGÉLICA ÁLVAREZ NEMER**  
**PRESIDENTA DE LA DIRECTIVA**  
**DE LA SEXAGÉSIMA PRIMERA LEGISLATURA DEL ESTADO**  
**DE MÉXICO**  
**PRESENTE.**

En ejercicio de las atribuciones que me confieren los artículos 51, fracción II, y 61, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 28, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México; por su digno conducto, **Diputado Sergio García Sosa, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo**, someto a la elevada consideración de esta Asamblea, la presente Iniciativa con proyecto de decreto mediante la cual se adicionan diversas disposiciones a la fracción XXV del artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y al artículo 52 de la Ley Reglamentaria de las fracciones XXV y XXVI del artículo 61 de la Constitución Política de Estado Libre y Soberano de México, en materia de diferendos limítrofes entre municipios del Estado, al tenor de la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en sus artículos 51, fracción II, y 61, fracciones XXV y XXVI, dispone:  
Artículo 51.- El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

II.- A los diputados.

Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la legislatura:



“2022. Año del Quincentenario de la Fundación de Toluca de Lerdo, Capital del Estado de México ”

XXV: Fijar los límites de los municipios del Estado y resolver las diferencias que en esta materia se produzcan;

XXVI: Crear y suprimir municipios, tomando en cuenta criterios de orden demográfico, político, social y económico.

Ahora bien, si examinamos el contenido del marco jurídico citado, podemos darnos cuenta que señala quien es el órgano competente para solucionar los conflictos de límites intermunicipales, que en este caso es la legislatura, también establece un procedimiento ante ella para dirimir esos conflictos, es decir, señalan el quién y el cómo (órgano y procedimiento), pero no existe norma jurídica que diga el con qué, esto es, no existen normas sustantivas que regulen los hechos relativos a las situaciones de conflicto por límites entre los municipios.

Refiriendonos a la ley reglamentaria de los Arts. XXV y XXVI, específicamente al Artículo 52 establece lo siguiente:

La Comisión Legislativa podrá establecer un proceso metodológico que al interior de la misma permita el fácil análisis de la documentación, pruebas y soportes que presenten las partes interesadas.

El citado marco jurídico deja claro los siguientes aspectos:

- a).- Corresponde a los diputados iniciar leyes y decretos;**
- b).- La legislatura puede crear o suprimir municipios, con base en criterios de orden demográfico, político, social y económico;**
- c).- Fijar sus límites territoriales; y**
- d).- Resolver las diferencias que en esta materia se produzcan.**



**“2022. Año del Quincentenario de la Fundación de Toluca de Lerdo, Capital del Estado de México ”**

Ahora bien, si examinamos el contenido del marco jurídico citado, podemos darnos cuenta que señala quien es el órgano competente para solucionar los conflictos de límites intermunicipales, que en el caso es la legislatura, también establece un procedimiento ante ella para dirimir esos conflictos, es decir, señalan el quién y el cómo (órgano y procedimiento), pero no existe norma jurídica que diga el con qué, esto es, no existen normas sustantivas que regulen los hechos relativos a las situaciones de conflicto por límites entre los municipios.

En esas condiciones, podemos afirmar que la legislatura carece de una legislación sustantiva en materia de límites territoriales entre los municipios, pues no tiene criterios legales que deba aplicar para solucionar los conflictos, contando en la actualidad con reglas no legisladas de un proceso metodológico (norma adjetiva), en las que introduce algunos criterios, si sustantivos, a los que se les llama variables a considerar, pero que no son una ley formalmente legislada.

Y a recientes fechas es lo que hemos podido observar con las discusiones limítrofes que se tienen en diversos municipios de nuestra entidad.

Para explicar la necesidad de establecer criterios sustantivos que deban tomarse en cuenta para la fijación o precisión de los límites municipales en la solución de conflictos limítrofes municipales, se hace necesaria la siguiente explicación: La división de poderes prevista tanto en la constitución federal como en la constitución local, en ejecutivo, legislativo y judicial, no son otra cosa que una división de funciones del gobierno en administrativa, a cargo del poder ejecutivo, legislativa, a cargo del poder legislativo, y jurisdiccional, a cargo del poder judicial.



**“2022. Año del Quincentenario de la Fundación de Toluca de Lerdo, Capital del Estado de México ”**

Formalmente el poder ejecutivo realiza la función administrativa, el poder legislativo realiza la función de legislar y el poder judicial desempeña la función jurisdiccional. No obstante lo anterior, la constitución y las leyes, encargan a los tres poderes una serie de funciones que formalmente no son de su ámbito, así, por ejemplo, el titular del ejecutivo emite reglamentos para la mejor observancia de la leyes, entonces está materialmente legislando, también tiene en su ámbito a tribunales como son la Junta de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal de Justicia Administrativa, que resuelven conflictos aplicando la ley al caso concreto, siendo esas funciones del ejecutivo materialmente jurisdiccionales, por su parte el poder judicial, a través del Consejo de la Judicatura, tiene facultades de emitir acuerdos generales para organizar mejor la administración de justicia, por lo que en este sentido está materialmente legislando, y también, a través de ese consejo, administra los recursos que le son dados para su operación y en se sentido está materialmente administrando, y por su parte el poder legislativo tiene como función, por ejemplo, hacer declaración de procedencia en caso de desafuero, dictaminar responsabilidades en el juicio político, resolver conflictos de límites intermunicipales, que son funciones materialmente jurisdiccionales.

Así, los tres poderes realizan funciones formalmente de su ámbito, pero también realizan funciones que materialmente corresponderían a los otros poderes. Concretando, podemos decir, que el poder legislativo del estado, a través de la legislatura, formalmente legisla (crea leyes), pero materialmente también es juez al resolver conflictos, es decir, también realiza una función que materialmente (por materia) es jurisdiccional.



**“2022. Año del Quincentenario de la Fundación de Toluca de Lerdo, Capital del Estado de México ”**

De esta manera la solución a un conflicto de Límites entre municipios, emitida por la legislatura, es una decisión formalmente legislativa, pero materialmente jurisdiccional, porque supone la aplicación de la ley a un caso concreto para solucionarlo, en este caso el legislativo hace la función de un juez que resuelve un caso concreto aplicando la ley, por tanto su función es materialmente jurisdiccional.

El órgano jurisdiccional echa andar su funcionamiento conforme a las reglas de procedimiento, conocidas como procesales o adjetivas, pues rigen el proceso, el cómo ha de sustanciarse el procedimiento para llegar al momento cumbre de dictar la resolución que es aplicar la ley al caso concreto para solucionar el conflicto.

Lo fundamental para resolver un conflicto es tener leyes sustantivas o materiales que prevean la regulación de la relación jurídica (realidad recogida en la ley como supuesto), así como leyes o normas adjetivas que prevean el procedimiento y órgano competente para la aplicación de las primeras en la solución del caso concreto.

Ahora bien, el proceso metodológico que actualmente instaurara la Comisión Legislativa de Límites Territoriales del Estado de México y sus Municipios para solucionar los conflictos territoriales intermunicipales, carece de base legislativa sustantiva, pues los conflictos se resuelven aplicando la ley sustantiva al caso concreto, habiendo seguido el procedimiento establecido en la norma procesal o adjetiva.

Los criterios sustantivos, a los que les llama variables a considerar, deben preverse en normas sustantivas legisladas (leyes), es decir, la legislatura primero debe legislar sustantivamente en materia de conflictos por límites territoriales, para fijar los criterios sustantivos



**“2022. Año del Quincentenario de la Fundación de Toluca de Lerdo, Capital del Estado de México ”**

que ha de considerar al momento de decidir o dirimir el conflicto, pues no olvidemos que los conflictos se arreglan aplicando la Ley (legislada) al caso concreto (función materialmente jurisdiccional).

Podemos decir que las variables que actualmente se pretende se apliquen a los conflictos limítrofes es correcta, pero deben preverse legislativamente en una ley o norma jurídica sustantiva para que pueda invocarse válidamente como ley en la decisión que dirima el conflicto.

Finalmente, se considera que fijar los casos en los que habría lugar a considerar que existe diferendo limítrofe entre dos o más municipios del Estado y los criterios sustantivos que se tomen en cuenta para resolverlos deben plasmarse en la propia constitución política local, dejando a la ley reglamentaria precisar el contenido de cada variable con criterios que permitan a la legislatura tomar una decisión justa que resuelva las diferencias en esa materia.

Por lo antes expuesto, se propone el presente ordenamiento, buscando establecer las directrices necesarias para dirimir este tipo de conflictos, y establecer un método que dote de elementos y acciones que permitan tomar la mejor decisión.

**ATENTAMENTE**

**DIPUTADO SERGIO GARCÍA SOSA**  
**PROPONENTE**



“2022. Año del Quincentenario de la Fundación de Toluca de Lerdo, Capital del Estado de México ”

## PROYECTO DE DECRETO

### DECRETO NÚMERO

LA H. LXI LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE  
MÉXICO DECRETA:

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Se adicionan los párrafos primero, segundo y tercero a la fracción XXV del artículo 61 de la Constitución Política de Estado Libre y Soberano de México, para quedar como sigue:

Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la legislatura: . . .

XXV: Fijar los límites de los municipios del Estado y resolver las diferencias que en esta materia se produzcan;

**Habrà lugar para la fijación o precisión de los límites municipales por la legislatura, en los casos siguientes: Ante la inexistencia de un Decreto por el que se delimiten dos o más municipios; Cuando en los Decretos existentes, no se haya precisado la delimitación territorial entre dos o más municipios; y cuando exista discrepancia entre dos o más municipios sobre la interpretación de un Decreto que fije los límites municipales.**

**Para la fijación o precisión de los límites municipales, se valorarán los siguientes aspectos o temas: Variables Históricas y Jurídicas; Variables Administrativas; Variables Culturales, Educativas y deportivas; Variable relacionada con la prestación de los servicios de salud; Variables Económicas y Artesanales; Inversión Pública en la zona del diferendo; Variables Políticas; Variables Sociales y Comunitarias; Seguridad Pública; Catastro y Regularización de la Tierra; y Hacienda Pública.**



“2022. Año del Quincentenario de la Fundación de Toluca de Lerdo, Capital del Estado de México ”

**La ley precisará el contenido de cada variable con criterios que permitan a la legislatura tomar una decisión justa que resuelva las diferencias en esta materia.**

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Se adicionan los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, décimo primero, décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo y décimo octavo al artículo 52 de la Ley Reglamentaria de las fracciones XXV y XXVI del artículo 61 de la Constitución Política de Estado Libre y Soberano de México, para quedar como sigue:

Artículo 52.- La Comisión Legislativa deberá establecer un proceso metodológico que al interior de la misma permita el fácil análisis de la documentación, pruebas y soportes que presenten las partes interesadas.

La Presidencia y la Secretaría de la Comisión Legislativa, por sí, podrá emitir los acuerdos correspondientes derivados del desahogo de las diligencias del procedimiento limítrofe, para auxiliar a la celeridad del asunto.

**La información que proporcionen los municipios interesados deberá cubrir los siguientes aspectos o temas: Variables Históricas y Jurídicas; Variables Administrativas; Variables Culturales, Educativas y deportivas; Variable relacionada con la prestación de los servicios de salud; Variables Económicas y Artesanales; Inversión Pública en la zona del diferendo; Variables Políticas; Variables Sociales y Comunitarias; Seguridad Pública; Catastro y Regularización de la Tierra; y Hacienda Pública.**





**“2022. Año del Quincentenario de la Fundación de Toluca de Lerdo, Capital del Estado de México ”**

**Variables Históricas y Jurídicas:** Información cuyas características reflejan datos, que a través de la historia y a juicio del ayuntamiento, demuestren el derecho de posesión del territorio. Así deberá ser clasificada dentro de este apartado: Los testimonios, inscripciones, resoluciones presidenciales, actas de posesión, planos y croquis topográficos antiguos, actas de creación del municipio, actas de sesión de derechos sobre el territorio y cualquier otro documento histórico y/o jurídico que permita obtener información sobre la evolución de la división política del territorio municipal.

**Variables Administrativas:** información relativa a los trámites realizados por la ciudadanía ante el registro civil de los ayuntamientos, como actas de matrimonio, actas de defunciones, nacimientos, divorcios, etc., asimismo, será clasificada la información relacionada a las gestiones realizadas por el ayuntamiento, a fin de regularizar el suelo de la zona en diferendo. En este mismo apartado podrá presentarse la información relacionada con la publicación de bandos municipales a través del tiempo.

**Variables Culturales, Educativas y Deportivas:** Evidencias relativas al número de jardines de niños, escuelas primarias, secundarias y preparatorias, ligas deportivas, grupos culturales que son promovidos por la autoridad y que desarrollan actividades en la zona y/o que se encuentran adscritas al ayuntamiento en específico. Asimismo, se deberán clasificar en este apartado, aquellas inversiones realizadas por el ayuntamiento y que fueron o han sido destinadas a reparar, ampliar o equipar los centros educativos, culturales y deportivos ubicados en la zona de diferendo. Se podrá involucrar en este apartado mapas o croquis de localización de dichos centros.



**“2022. Año del Quincentenario de la Fundación de Toluca de Lerdo, Capital del Estado de México ”**

**Igualmente en este apartado se deberá integrar la información relativa a los aspectos culturales, como la participación de la población en fiestas religiosas, ferias o eventos promovidos por el ayuntamiento a lo largo de los años.**

**Variable Relacionada con la prestación de los servicios de salud: Información relativa al número de Centros de salud, incluyendo las casas de salud que se encuentran adscritas al ayuntamiento en específico y que se encuentren localizadas dentro del territorio en diferendo. Asimismo, se deberán clasificar en este apartado, aquellas inversiones realizadas por el ayuntamiento que fueron o han sido destinadas a reparar, ampliar o equipar los centros de salud, en la zona de diferendo. Se deberá involucrar en este apartado mapas o croquis de localización de dichos centros.**

**VARIABLES Económicas y Artesanales: Información relativa a la relación del ayuntamiento con los sectores económicos de la localidad, como: artesanos, microempresarios, uniones de taxistas o del transporte público. Se podrá involucrar dentro de este apartado, los padrones de comerciantes y/o empresas establecidos en la zona.**

**Inversión Pública en la Zona del Diferendo: Evidencias relativas a las inversiones realizadas por el ayuntamiento a través del tiempo en la zona de diferendo, tales como: inversiones realizadas para el establecimiento y ampliación de las redes de electrificación; agua potable, drenaje y alcantarillado, desarrollo de la infraestructura urbana y su mantenimiento respectivo.**

**Deberá considerarse como evidencias, el suministro de agua potable en pipa; reparación y ampliación de calles y vías de comunicación, la prestación de Servicios Públicos como: servicio de**



**“2022. Año del Quincentenario de la Fundación de Toluca de Lerdo, Capital del Estado de México ”**

**limpia y recolección de desechos sólidos, tratamiento de aguas residuales, ampliación, reparación y mantenimiento de redes de agua potable, drenaje, alcantarillado y electrificación.**

**Variables Políticas: Información relativa a elecciones de autoridades federales, estatales, municipales así como las de autoridades auxiliares (delegados y subdelegados). En este apartado deberán presentarse croquis con la localización de casillas electorales para la elección de autoridades locales, estatales y federales. En este apartado podrán presentarse como evidencias las credenciales de elector, mapas y croquis de las jurisdicciones políticas con delegaciones y/o subdelegaciones, nombramientos de sus titulares o cualquier otro documento que refleje el reconocimiento de la ciudadanía a la autoridad local.**

**Variables Sociales y Comunitarias: Información relativa a reuniones con pobladores para la solución de problemas internos a la comunidad. Asambleas de ejidatarios, Programas de Apoyo a la Comunidad.**

**Asimismo, en este apartado deberá integrarse la información relativa a la relación de las autoridades del municipio con sociedades civiles y gremiales, tales como asociaciones ciudadanas, asociaciones de comerciantes, grupos religiosos, grupos ambientalistas o de cualquier otra índole que considere conveniente.**

**Seguridad Pública: Información relativa a la prestación de servicios de seguridad pública en la zona por parte de los elementos del ayuntamiento, así mismo podrán presentarse mapas o croquis de localización de las comandancias que dan servicio permanente a la ciudadanía; podrán presentarse bitácoras conteniendo los reportes**



**“2022. Año del Quincentenario de la Fundación de Toluca de Lerdo, Capital del Estado de México ”**

**o partes policiacos que a través de los años haga constar que se ha brindado el servicio.**

**Catastro y Regularización de la Tierra: Información relativa a los registros catastrales en la zona en diferendo, así como la integración del territorio en los planes del municipio (municipales, urbano, de medio ambiente, Metropolitanos), planos, fotografías aéreas y mapas topográficos actuales que incluyan al territorio en litigio como parte del municipio.**

**Hacienda Pública: Evidencias relativas al pago del impuesto predial, agua, licencias de construcción o cualquier otra contribución que a través del tiempo la ciudadanía haya hecho y que esté haciendo en la actualidad.**

**La documentación, pruebas y soportes a que se refieren las anteriores variables, tenderá a acreditar históricamente la pertenencia e identidad de la población asentada en la zona del diferendo, así como el real y efectivo ejercicio de gobierno en ella por parte de la autoridad municipal interesada.**

### **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** Publíquese el presente decreto en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”

**SEGUNDO.-** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico “Gaceta del Gobierno” del Estado.

Lo tendrá por entendido el Ciudadano Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de México, haciendo que se publique y se cumpla.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la ciudad de Toluca de Lerdo, capital del Estado de México, a los 22 días del mes de marzo del año 2022.