Toluca de Lerdo, México, a 16 de febrero de 2023.

**DIP. MARCO ANTONIO CRUZ CRUZ**

**PRESIDENTE DE LA DIRECTIVA DE LA**

**H. LXI LEGISLATURA DEL ESTADO**

**LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO**

**P R E S E N T E**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 51, fracción II, 61, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 28 fracciones I, 30, 38 fracción II, 79 y 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México y por su digno conducto, los que suscriben Diputados Juana Bonilla Jaime y Martín Zepeda Hernández del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano ante la LXI Legislatura del Estado de México presentan “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el articulo 28 y se le adiciona un párrafo tercero recorriéndose los subsecuentes de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México” conforme a lo siguiente.

**Exposición de Motivos**

La presente iniciativa busca dar certeza a las actividades de los ayuntamientos del Estado de México en materia de las sesiones de cabildo. Bajo ese orden se propone establecer de forma clara cuando se sesionará de forma ordinaria o extraordinaria y también se pretende impulsar la transparencia y acceso a la información con relación a las sesiones del Cabildo.

Es de suma importancia que se haga un recuento de la relevancia que tiene el municipio para nuestra vida democrática y administrativa para la sociedad mexicana y mexiquense. Esta estructura tiene una serie de componentes que lo hace singular para el estudio de la división de poderes y las jerarquías gubernamentales en nuestro país. En primer término y uno de los más recurridos cuando se habla del municipio es su relevancia histórica en nuestro país, ya que previo a la concepción de un orden de gobierno federal, republicano y representativo se instauró el ayuntamiento como primera figura institucional.

De acuerdo con los datos históricos de nuestro país, el primer ayuntamiento se fundó el 22 de febrero en el año de 1519, por Hernán Cortes, en la Villa Rica de Vera Cruz, en consecuencia, dicha institución fue considerada como el primer cuerpo político jurídico en el Continente Americano sin considerar a las estructuras de gobierno de las culturas originarias de Mesoamérica que habitaron previo a la conquista.

Como podemos observar el ayuntamiento es una de las instituciones políticas asociativas más antiguas de nuestro país, ya que su estructura y concentración de poder proviene de la centralización del poder político con relación a las decisiones del colectivo social. Desde la instauración del Virreinato y la división territorial se gestó una necesidad administrativa, estructurada en la regionalidad que ayudó a perfeccionar la organización social de la Nueva España, con ciertos defectos como fue la falta de una representación real de los pobladores, sobre todo los mestizos y los nativos.

Si bien ese primer esbozo de gobierno regional cercano a las personas no fue concebido con ideales de representación, pluralidad y cercanía con la sociedad, los hechos históricos de nuestro país fueron creando las modificaciones jurídicas y sociales que la sociedad demandaba. Después de la guerra de independencia y la creación de México es que el municipio y los ayuntamientos empezaron a obtener una mayor relevancia.

De acuerdo con el Doctor Eduardo López Sosa en su obra el Derecho Mexicano Municipal, explica que el Plan de Iguala, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1821, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 y la promulgación de la Constitución de 1824 reconocieron la organización municipal, pero no aportaron nada trascendental en lo que respecta a los temas del municipio.[[1]](#footnote-1)

Destaca que no fue hasta la Constitución de 1917 donde se plasma con gran puntualidad la importancia que tiene la figura del municipio para la vida de las y los mexicanos. Con la inclusión del artículo 115 en la nueva y aún vigente Carta Magna se reconocieron los siguientes aspectos fundamentales:

* El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades.
* La administración del municipio será por ayuntamientos de elección popular directa.
* No habrá autoridad intermedia entre el gobierno del estado y el municipio libre.
* Los municipios administrarán libremente su hacienda.
* Se reconoce la personalidad jurídica del municipio.[[2]](#footnote-2)

Eso principios se han mantenido vigentes a lo largo de la historia de nuestro país y también se han sumado muchos otros preceptos que han reforzado la institucionalidad de la célula básica del gobierno de México. Dentro de esta forma de organización es importante retomar y señalar las diferencias entre municipio, ayuntamiento y cabildo, esto para generar una mejor argumentación en el objetivo que persigue el presente instrumento legislativo.

De acuerdo con Reynaldo Robles Martínez, el municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad. Constituye un nivel de gobierno, con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse con sujeción a un orden jurídico superior.[[3]](#footnote-3) En conclusión el municipio es la unidad que mantiene los tres elementos fundamentales que son territorio, población y gobierno.

Lo que respecta al ayuntamiento es la asamblea de representación popular que lleva a cabo el gobierno del municipal y que se encuentra integrada por personas que son elegidas por medio del voto, lo que hace que este sea el representante más directo y cercano de la población que habita en el municipio.

Para Benjamín Revuelta Vaquero y Jaime Valls Esponda, en su obra el Gobierno Municipal definen el concepto de ayuntamiento como el órgano de gobierno que gobierna, administra y representa al municipio, con la finalidad de lograr el desarrollo de la comunidad. Este se encuentra integrado por personas que fueron electas mediante el sufragio ciudadano.[[4]](#footnote-4)

La integración del ayuntamiento atiende a lo planteado por el artículo 115 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece de forma concreta que estos estarán conformados por un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que la ley local de cada entidad determine.

Ahora, la doctrina determina que el Cabildo es el órgano máximo de autoridad en el municipio, al que le corresponde la definición de las políticas de la Administración Pública, referente a leyes y reglamentos aplicables al municipio. Este cuerpo colegiado se puede entender como el ayuntamiento en acción que genera las veces de cuerpo legislativo, con la peculiaridad de contar con miembros de la administración como son el presidente municipal y el secretario del ayuntamiento.

Derivado de lo anterior y conociendo las definiciones teóricas, estas se encuentran plasmadas de forma entendible en nuestro marco jurídico estatal de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México como se determina en el Capítulo Segundo, Funcionamiento del Ayuntamiento. Dentro del articulado en mención se establece que los ayuntamientos trabajaran en modalidades ordinarias, extraordinarias, abiertas, solemnes y juveniles.

Las figuras anteriores tienen finalidades diferentes como marca la Ley, sin embargo, la norma carece de un parámetro en lo que, a las sesiones ordinarias y extraordinarias de cabildo pueden sesionar, por lo que es imperante se generen dichos ajustes.

Actualmente el artículo 28 de la Ley Orgánica Municipal establece que los ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez cada ocho días o cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución, a petición de la mayoría de sus miembros y podrán declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

Lo anterior no define con precisión que tipo de sesiones se tienen que llevar cada ocho días, por lo que muchos interpretan que se deberán realizar sesiones de carácter ordinario y otros haciendo uso de la premisa “*quae non sunt permissa prohibita intelliguntur”* lo que no está permitido se considera prohibido, este rige a la administración, pero no para los ciudadanos. Solo puede hacerse lícitamente aquello que la ley autoriza.

Las relaciones entre el poder público y el derecho se rigen por este principio, conforme al cual la administración necesita por regla general de un previo respaldo normativo expreso para actuar sobre las condiciones de ejercicio de los derechos de los particulares.

Esto genera una libertad para algunos ayuntamientos de omitir realizar sesiones ordinarias de cabildo para evitar incluir en la agenda del día o en los asuntos generales temas que no son de su interés o generan escozor político en muchos casos. El ejemplo mas claro sobre situaciones de esta naturaleza se vive en el municipio de Ecatepec de Morelos, donde casi la totalidad de las sesiones de cabildo se han realizado con carácter de sesión extraordinaria, impidiendo con ello que se presenten asuntos de interés de los miembros del cabildo que no son afines al partido en el poder.

En suma, síndicos y regidores de oposición en más de una ocasión han hechos los señalamientos correspondientes sobre la falta de apertura por parte del presidente municipal y los otros funcionarios relacionados. Ahora bien, Ecatepec no es el único ayuntamiento que ha aprovechado ese hueco legal, la administración anterior en el municipio de Toluca de Lerdo vivió una situación similar, donde en mas de tres reuniones de cabildo fueron realizadas con carácter de extraordinaria, cumpliendo con lo señalado en el articulo 28 con el tiempo de sesiones, pero dejando fuera del foco de atención las demandas de los síndicos y regidores de oposición.

Otro caso de menor envergadura pero que ha tomado causes similares ha sido en el municipio de Cuautitlán Izcalli, donde en las ultimas semanas había predominado la realización de sesiones de carácter extraordinario, pero bajo los parámetros semanales que establece la Ley.

Los anteriores son algunos ejemplos de cómo autoridades, algunas de mala fe, hacen uso de la laguna legal para controlar los espacios de dialogo institucional y toma de decisiones.

Como primer punto de esta reforma legislativa se propone modificar el primer párrafo del artículo 28 para que se delimite de forma clara que los ayuntamientos deberán realizar sesiones ordinarias de cabildo cado 8 días y extraordinarias cuantas veces sean necesarias. Esto lo único que pretende es garantizar una apertura al dialogo entre los miembros del cabildo que por principio representan a la ciudadanía y la pluralidad.

En un segundo punto la presente busca transparentar las mismas sesiones ya sean ordinarias o extraordinarias con la publicación de las ordenes del día de cada sesión sin importar su naturaleza. Hoy la ley ya establece que las sesiones de cabildo tienen que ser transmitidas en sus portales electrónicos y algunos hacen uso de las redes sociales cuestión que ha ayudado a transparentar los trabajos de los cuerpos edilicios.

Si bien esa reforma es muy útil aún es necesario seguir impulsado la transparencia y acceso a la información en la institución más cercana a la ciudadanía. Por ello se busca seguir fomentando la máxima publicidad para que toda la información de las autoridades sea pública, completa, oportuna, accesible y sujeta a un claro régimen de excepciones.

En ese sentido es que se busca que los ordenes del día de los cabildos sean públicos y se den a conocer a las y los ciudadanos interesados en los asuntos que abordaran las autoridades municipales que los representan. Hoy se pueden consultar esos temas después que fueron abordados en las gacetas municipales, pero eso deja en un estado de desventaja a aquellos ciudadanos que pudieron tener un interés legitimo en algún tema abordado por el cabildo.

Si bien esta propuesta atiende a la transparencia y acceso a la información, que son derechos fundamentales de las personas, su impacto no interfiere con las tareas de las administraciones municipales. Siguiendo esa línea de acción, resulta importante decir que se busca que los ayuntamientos publiquen tanto electrónicamente como de forma física en las oficinas de la Secretaría del Ayuntamiento, con doce horas previas, el orden del día con los asuntos que serán tratados en las sesiones de cabildo.

Lo anterior no pretende poner en un estado de indefensión a las autoridades municipales ya que dentro de la obligación que se busca implantar también se acompañan con las causales para omitir realizar este tipo de publicaciones. Es plenamente entendible que existen momentos extraordinarios o emergencias que no permitirían generar acciones con tanta antelación por ello se propone que cuando existan casos justificados de emergencia, desastre, amenaza, peligro o riesgo de acuerdo con el Código Administrativo del Estado de México, se puedan omitir dichas publicaciones.

La Bancada de Movimiento Ciudadano busca implementar mecanismos de transparencia y congruencia legislativa, mismos que son pilares de la República Mexicana como son los ayuntamientos y los cabildos.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de esta Asamblea el siguiente proyecto de Decreto.

**A T E N T A M E N T E**

**DIP. JUANA BONILLA JAIME DIP. MARTÍN ZEPEDA HERNÁNDEZ**

**PROYECTO DE DECRETO**

**La H.LXI Legislatura del Estado de México**

**Decreta:**

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se reforma el articulo 28 y adiciona un párrafo tercero recorriéndose los subsecuentes de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, a efecto de quedar de la siguiente manera:

**CAPÍTULO SEGUNDO**

**Funcionamiento de los Ayuntamientos**

Artículo 28.- Los ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez cada ocho días **en sesión ordinaria** o cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución **por medio de sesiones extraordinarias**, a petición de la mayoría de sus miembros y podrán declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

…

**Los ayuntamientos deberán publicar el orden del día con un mínimo de doce horas antes de la realización de las sesiones de cabildo en cualquiera de sus modalidades, en la página de internet del municipio, así como en los estrados de la Secretaría del Ayuntamiento, salvo en los casos justificados de emergencia, desastre, amenaza, peligro o riesgo de acuerdo con el Código Administrativo del Estado de México.**

…

…

…

…

…

…

…

…

…

…

**TRANSITORIOS**

**ARTÍCULO PRIMERO**. Publíquese el presente Decreto en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno".

**ARTÍCULO SEGUNDO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno".

Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado, 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 16 días del mes de febrero del año 2023.

1. López Sosa, E. (2012). *Derecho Municipal Mexicano.* Ciudad de México: Porrúa. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ibidem [↑](#footnote-ref-2)
3. Robles Martínez, Reynaldo (2004), El municipio, Editorial Porrúa, México. [↑](#footnote-ref-3)
4. Revuelta Vaquero Benjamín & Valls Esponda Jaime, El Gobierno Municipal, Editorial Porrúa, México. [↑](#footnote-ref-4)