

HONORABLE ASAMBLEA:

Con la facultad que me confiere el artículo 46 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 9 fracción II, 10 Apartado A fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala y 114 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala; la que suscribe **DIPUTADA ZONIA MONTIEL CANDANEDA, REPRESENTANTE DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL**, de esta LXIII Legislatura del Estado de Tlaxcala, me permito presentar ante esta Soberanía la presente iniciativa con **PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA**, con base en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El municipio, como forma de organización territorial y administrativa en México, se mantiene en constante evolución. La inclusión del municipio en su construcción administrativo-liberal, dentro del constitucionalismo mexicano, data de 1917. José Francisco Ruiz Massieu, en la obra estudios de derecho político de estados y municipios, al referirse al municipio, señala que pueden advertirse varias posturas que explican su naturaleza jurídica, siendo éstas las siguientes:

- a) El municipio como persona pública sometida al poder jerárquico de otras esferas de gobierno;
- b) El municipio como persona de derecho administrativo, exclusivamente;
- c) El municipio como ente natural, y
- d) El municipio como base de la organización político-administrativa y de la división territorial de los estados que componen el Estado Federal.

De todas estas posturas, la última de ellas es la que corresponde al modelo adoptado en la Constitución Mexicana de 1917, y con base en dichas características es que se le atribuye al municipio la calidad de persona moral de derecho público, al ser considerado como una entidad de descentralización política y administrativa o como un ente político-administrativo territorial.

Por lo que respecta al gobierno municipal, es menester mencionar que éste, de acuerdo con el mandato constitucional, se deposita en el Ayuntamiento, integrado por el Presidente, Síndico y el número de regidores que determine la ley de la materia, y al igual que en la conformación de los poderes legislativos federal y estatales, el principio democrático exige que los miembros del Ayuntamiento sean electos popularmente por elección directa.

Es al Ayuntamiento al que, conforme a la reforma constitucional del año 1999, se le otorgó la posibilidad de regular los asuntos o materias que tienen encomendados en régimen de exclusividad para estar en condiciones de aplicar políticas propias y someter dichos asuntos a su

regulación. Esta característica, ha venido a fortalecer la autonomía municipal, pues a través de la facultad reglamentaria concedida al ayuntamiento, es que sus integrantes pueden emitir los bandos, reglamentos, acuerdos y circulares necesarios para el adecuado gobierno y la prestación de los servicios dentro del municipio.

Así las cosas, el Ayuntamiento realiza una función primordialmente gubernamental pues es a través de éste como se delibera y se toman los acuerdos necesarios para el manejo de los recursos que integran la hacienda pública y el patrimonio del municipio así como para el adecuado ejercicio de la administración pública municipal.

Al ayuntamiento también se le conoce como Cabildo, en alusión a que en el municipio de la época renacentista, en Europa, el salón donde se reunían los munícipes o concejales era conocido como Capitulo o salón Capitular. En términos políticos, el ayuntamiento es un órgano de representación y gobierno, para lo cual tiene investidura legal y autoridad pública para ejercer actos gubernativos y administrativos.

El ayuntamiento mexicano, conforme con lo establecido en nuestra Carta Magna Federal, tiene representantes que ejercen diferentes funciones y trabajan a partir del análisis, dictamen y votación de asuntos mediante el principio de mayoría. Uno de los fundamentos básicos del gobierno que ejercen los ayuntamientos es el carácter deliberativo de su cabildo, en virtud de que sus asuntos son sometidos a un procedimiento de análisis,

discusión y formación de consensos para, una vez deliberados y desahogados todos los puntos de vista de los munícipes, sea votado por ellos mismos y se conviertan en la voluntad del gobierno municipal.

Bajo estas primeras consideraciones, se puede referir que el ayuntamiento está revestido de las siguientes características:

Primero. Se integra por cargos de elección popular, con atribuciones diferenciadas por tipo de cargo y otras atribuciones comunes para todos, mediante las cuales se ejercen las facultades de análisis, deliberación, dictamen, votación, presentación de iniciativas de acuerdos, formación de consensos, e integración del quórum del Cabildo; así como las atribuciones especiales que posee el Presidente Municipal y el Síndico, con carácter exclusivo, según el principio de una División de Funciones, en lugar de la llamada división de poderes; de ahí que exista una diferenciación de jerarquías entre el Presidente Municipal, el Síndico, los Regidores y los presidentes de comunidad.

Segundo. A través de las comisiones, sean permanentes o especiales, se organiza y divide el trabajo de análisis, valoración, atención y/o dictamen de los asuntos que deba conocer el Ayuntamiento.

Tercero. El Ayuntamiento funciona en “Pleno” o “Reunión de Cabildo” para proceder al análisis, deliberación y votación de los asuntos que deban ser resueltos con carácter de decisión o acto gubernativo, con todos sus

efectos legales, políticos, administrativos y de otra índole como la social y la económica.

Cuarto. Funciona mediante el ejercicio de las atribuciones que deban ser ejercidas como resoluciones del Ayuntamiento como máxima autoridad, es decir, siempre mediante actos del Pleno, en el caso de asuntos que involucren el interés jurídico e institucional del Municipio.

Quinto. El ayuntamiento en su carácter de Cabildo, tiene autoridad política y administrativa, no obstante el único de sus cargos que tiene funciones ejecutivas, es el de Presidente Municipal.

Al amparo de estas características, resulta imperioso el papel que cada uno de los integrantes del Ayuntamiento tiene, pero sobre todo, es más que manifiesta la necesidad de que el Ayuntamiento cumpla con su función deliberativa permanente a efecto de que a través de las sesiones de cabildo, se tomen las determinaciones que sean necesarias para la óptima prestación de los servicios públicos que la autoridad municipal se encuentra obligada a brindar a sus representados.

Así las cosas, la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala vigente establece que las sesiones de cabildo serán ordinarias, extraordinarias y solemnes. La normatividad en cita precisa que son ordinarias las que deban realizarse al menos una vez cada quince días, mientras que para las sesiones extraordinarias se establece que éstas se verificarán ante la presencia de

un asunto que deba ser resuelto de forma inmediata, en tanto que al referirse a las sesiones solemnes, la ley en cita precisa que únicamente se desarrollarán al momento de instalación del ayuntamiento, en festividades y fechas conmemorativas.

Dada la importancia que representa para el Ayuntamiento el celebrar sesiones de cabildo, al hacer una interpretación del tercer párrafo del artículo 35 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, llama la atención que únicamente se faculte al presidente municipal para convocar a sesiones de cabildo, esto siempre a través del Secretario del Ayuntamiento, circunstancia que en la praxis no abona al fortalecimiento de una democracia participativa puesto que en caso de que no exista instrucción del Presidente Municipal para que el Secretario del Ayuntamiento convoque a sesiones de cabildo, la consecuencia lógica es que dichas sesiones no tengan verificativo, toda vez que conforme a la redacción actual del artículo en cita, los demás integrantes del ayuntamiento aún cubriendo el supuesto de ser la mayoría de sus integrantes- no están facultados para convocar a sesiones de cabildo, sean estas de carácter ordinario o extraordinario.

Bajo este análisis, se hace patente la necesidad de reformar el segundo y el tercer párrafo del artículo 35 a efecto de facultar a la mayoría de los integrantes del ayuntamiento a convocar a sesiones de cabildo cuando por omisión no sean convocadas por el presidente municipal; pero además se propone implementar la posibilidad de que el ayuntamiento celebre

sesiones de cabildo abierto mediante una modalidad de itinerancia de modo que, conforme al acuerdo de cabildo que establezca la calendarización de las mismas, en forma anual se determine las fechas y lugares en que el cabildo podrá sesionar en sedes alternas al recinto oficial, de tal suerte que con esta medida la ciudadanía cuente con la certeza de que quienes integran el gobierno de cada municipalidad cumplirá a cabalidad y de forma permanente con sus funciones, pero además de que los integrantes del ayuntamiento podrán escuchar de viva voz las necesidades de la ciudadanía, atender a las interrogantes que los integrantes de la sociedad organizada les formule y a la vez propiciar la simbiosis entre sociedad y gobierno.

Si bien, como se ha dicho, la celebración de sesiones de cabildo, es importante para la conducción de la administración pública municipal, también es un hecho impostergable la inclusión de una nueva figura de desarrollo de sesiones de cabildo a la que se ha denominado “cabildo abierto”. Para Mauricio Merino, doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid, el cabildo abierto es un método instaurado —en ciertos regímenes municipales— para mantener los conductos de comunicación entre gobierno y sociedad. Un cabildo es el espacio de deliberación, discusión y decisión de la vida pública municipal, pero un cabildo abierto además de fomentar esa deliberación está revestido de una característica sui generis, que se traduce en la inclusión de la participación ciudadana en el proceso de discusión y análisis de los asuntos públicos que deba atender el Ayuntamiento.

En las sesiones de “Cabildo Abierto”, de acuerdo con las experiencias aportadas por otras entidades federativas como Morelos, Jalisco, Zacatecas, el Estado de México y Puebla –por citar algunos-, se admite que los ciudadanos, a través del secretario del ayuntamiento, incorporen los asuntos en las sesiones de cabildo, que acudan a las mismas, expresen sus puntos de vista sobre los asuntos tratados, sin tener concedido en su favor el derecho a voto, que conozcan antes y después la postura de los integrantes del ayuntamiento, en torno a los temas a tratar en la sesión y puedan presenciar las deliberaciones que hagan los munícipes. Estas reuniones son útiles para realizar consultas y audiencias públicas, así como para la realización de actos cívicos o de amplia difusión de programas y acciones de gobierno.

Cabe hacer mención que en cada una de las entidades federativas enunciadas, al establecer la figura del cabildo abierto, le ha otorgado determinadas particularidades. De esta forma, el Estado de Morelos mandata la celebración de cabildos abiertos de forma mensual, pero además establece la itinerancia de éstos, a efecto de que se garantice que en algún momento, cada colonia o poblado sea la sede de una sesión plenaria del ayuntamiento. De igual forma, el estado de Jalisco en su Ley Orgánica Municipal, refiere que las sesiones de cabildo abierto se efectuarán fuera del recinto oficial del cabildo, “con la finalidad de escuchar y consultar a la ciudadanía para la atención y solución de las necesidades y problemas colectivos, así como en todo lo que coadyuve al desarrollo de la comunidad”. Misma circunstancia ofrece la legislación municipal del

estado de Zacatecas donde la itinerancia en el desarrollo de las sesiones de cabildo abierto es la característica principal. Por su parte, en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla, se señala que “el Ayuntamiento podrá celebrar sesiones de cabildo abierto para realizar audiencias públicas, foros de consulta, cursos de capacitación municipal, reuniones de instrucción cívica o actos políticos, cuya importancia coadyuve al desarrollo social, económico y cultural y fomente la participación de los habitantes del Municipio”.

Un aspecto central de la agenda municipalista es la construcción de Gobiernos Abiertos, en los que el ciudadano puede asomarse para conocer sobre las acciones y decisiones adoptadas por sus autoridades; gobiernos que establezcan una apertura hacia el escrutinio público, traducida en una fuerte interacción, colaboración y comunicación con la ciudadanía. Desde esta perspectiva los cabildos abiertos y transparentes son una de las piezas imprescindibles para hablar de Gobiernos Abiertos, pues se configuran como el corazón de la transparencia y la rendición de cuentas de los ayuntamientos, y con ellos la instauración de cambios sobre la forma de operación, organización y vinculación de las autoridades con la ciudadanía.

En la declaración de principios del Partido Revolucionario Institucional hemos manifestado nuestro compromiso claro y decidido en favor de la honestidad, la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción; pues estamos conscientes de que fomentar y construir una

democracia participativa implica el deber de revolucionar políticas, procesos e instituciones, para dar cauce y potenciar la energía y capacidad de la ciudadanía, pues es aquella la que marca las grandes decisiones y orientaciones de los municipios y de nuestra entidad a través del debate amplio, la deliberación sobre los problemas sociales y la concretización de los grandes acuerdos que impulsen la unidad y el desarrollo de Tlaxcala. Es por esta razón que al ser el cabildo abierto un mecanismo integral e innovador para deliberar y decidir sobre los asuntos públicos, es que me permito presentar la presente iniciativa con la que además de abonar al fortalecimiento de la democracia mediante el otorgamiento de la facultad de convocatoria a sesiones de cabildo, a la mayoría de los integrantes del ayuntamiento, también se impulsa el desarrollo de cabildos abiertos cuya temporalidad en su celebración, como se podrá apreciar en el contenido de la reforma planteada a la ley municipal, será bimestralmente a efecto de que los ciudadanos puedan solicitar con la debida oportunidad la inclusión de temas en el desarrollo de esos cabildos abiertos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente iniciativa con

**PROYECTO
DE
DECRETO**

ARTÍCULO ÚNICO. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 46 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 9 fracción II, 10 Apartado A fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, **SE REFORMAN:** los párrafos segundo y tercero del artículo 35, y **SE ADICIONAN** la fracción IV al artículo 35 y el artículo 36 Bis, todos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, para quedar como sigue:

Artículo 35. ...

I. a III. ...

IV. Sesiones de Cabildo Abierto. Aquellas que celebrará el Ayuntamiento, en las cuales los habitantes participarán directamente, en forma ordenada, respetuosa y responsable, con derecho a voz pero sin voto, a fin de discutir asuntos de interés para la comunidad y con competencia sobre el mismo.

Las sesiones de cabildo se llevarán a cabo en el salón de cabildo, espacio destinado para ese fin en la residencia oficial. Por acuerdo de cabildo se podrán efectuar en otro lugar distinto, el cual será declarado recinto oficial. **Las sesiones de cabildo abierto podrán celebrarse en forma itinerante en cada una de las comunidades y colonias que integren el municipio.**

Las sesiones serán convocadas por el Presidente Municipal, **o por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento,** a través de la persona

titular de la Secretaría del Ayuntamiento, quien será responsable de notificar la convocatoria respectiva.

Artículo 36 Bis. El Ayuntamiento sesionará en cabildo abierto en forma bimestral. Para tal efecto el Secretario del Ayuntamiento, deberá emitir una convocatoria pública con cuando menos, quince días naturales previos a la celebración de dicha sesión, para que los habitantes del municipio que tengan interés se registren como participantes a efecto de que los integrantes del Ayuntamiento puedan conocer, consultar y escuchar las propuestas de la ciudadanía respecto de la atención y solución de las necesidades y problemas colectivos, y en su oportunidad, puedan deliberar y considerarlas al momento de resolver.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

Artículo Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones que se contrapongan al presente Decreto.

Dado en la Sala de Sesiones del Palacio Juárez, recinto oficial del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, en la ciudad de Tlaxcala de Xicohténcatl, a los dieciocho días del mes de septiembre de 2020.

**DIP. ZONIA MONTIEL CANDANEDA
REPRESENTANTE DEL PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL**