



DECRETO # 761

**LA HONORABLE SEXAGÉSIMA TERCERA
LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE ZACATECAS, EN NOMBRE DEL
PUEBLO, DECRETA**

RESULTANDOS

PRIMERO. En sesión ordinaria del Pleno, correspondiente al día 25 de octubre del año 2018, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se adiciona un párrafo a la fracción IV del artículo 48, se adiciona un inciso K) de la fracción I del artículo 60 y se reforma la fracción XVII del artículo 100 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, presentada por el Diputado Raúl Ulloa Guzmán. Por acuerdo de la Mesa Directiva, mediante memorándum número 95, de la misma fecha, la iniciativa fue turnada a la Comisión de Hacienda y Fortalecimiento Municipal, para su análisis y la emisión del dictamen correspondiente.

La iniciativa presentada se justificó bajo la siguiente:



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Los avances normativos en materia de transparencia, gobiernos abiertos y participación ciudadana, han generado nuevos esquemas en los cuales el ciudadano, en uso pleno de sus derechos con sus garantías, tiene la facultad y posibilidad real de conocer y tomar parte respecto en los asuntos públicos y la toma de decisiones, como una muestra del ejercicio de gobierno inherente a los regímenes democráticos, en los que debe existir un adecuado funcionamiento entre las estructuras gubernamentales, de cualquier orden de gobierno y los ciudadanos.

Sin embargo, como es conocido, no siempre el derecho vigente se convierte en derecho positivo, es decir, si bien es cierto que existe el texto legal en la norma, en ocasiones la aplicación de dichas disposiciones no llega a concretarse; ya sea por falta de conocimiento tanto de autoridades y ciudadanos y en otras ocasiones por la omisión en la regulación secundaria o reglamentaria.

Es por ello, que como Poder Legislativo, más allá de crear la norma, debemos procurar y vigilar que sea de aplicación y beneficio social, dado que solo así habrá de perfeccionarse el ánimo del legislador al momento de crear la norma legal.

En ese orden de ideas, el sábado tres de diciembre del año 2016, se publicó una nueva Ley Orgánica del Municipio, actualizando así el marco regulatorio para los cincuenta y ocho municipios de la entidad, dentro de ese instrumento se consideró un transitorio en el que se otorgaba a los Ayuntamientos un plazo para actualizar sus bandos y reglamentos conforme a esas nuevas disposiciones.

En esta nueva ley, se amplía el catálogo de atribuciones y obligaciones que habrán de tener las administraciones municipales en todos los ramos que constitucionalmente le corresponden, pero particularmente reconoce una mayor apertura en cuestiones de transparencia y de vinculación con



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

la sociedad, es decir otorga mayores oportunidades de participación ciudadana y social con el fin último de mejorar la comunicación entre ambos sectores, y dar oportunidad a los particulares de ejercer sus derechos civiles para la participación y toma de decisiones en el sector público; sin embargo para que este objetivo se cumpla, primeramente debe existir una facilidad en el acceso a la información relativa al ejercicio de la administración bajo los principios de transparencia.

Los cabildos están definidos por la ley como “el Ayuntamiento reunido en sesión y como cuerpo colegiado de Gobierno”; y de este órgano y sus sesiones emanan todas aquellas decisiones y normas que habrán de afectar directamente la vida cotidiana de los pobladores establecidos en esa demarcación determinada, y de la cual, quienes integran esos cabildos son sus representantes y gobernantes; por lo tanto el ciudadano tiene todo el derecho de conocer de forma puntual los asuntos que se desahogan al interior de los mismos y de igual forma en contraparte los cabildos están obligados a facilitar el acceso a toda la información, ya sea en tiempo real o poniendo a disposición un resguardo y archivo de dichos contenidos.

Es por ello, que atendiendo a lo ya descrito, surge la intención de generar el presente instrumento legislativo, que contiene una proposición para facilitar y ampliar las vías de acceso a la información, conocimiento y participación del ciudadano en los temas atendidos por los ayuntamientos.

La presente iniciativa se enfoca en un fortalecimiento con base a dos esquemas, el primero de ellos es el relativo a que los Ayuntamientos que su infraestructura y conectividad así lo permitan, deberán transmitir de forma digital vía internet en su portal oficial, red social o página que para el efecto se establezca, todas las sesiones que lleve a cabo el cabildo, ya sean ordinarias, extraordinarias, solemnes e itinerantes; además, deberán mantener el resguardo digital en ese



mismo portal para que sean consultados bajo demanda videos de sesiones anteriores.

En un segundo plano, se propone fortalecer la figura de la Gaceta Municipal, la cual está definida según la ley como: “Órgano Oficial de publicación y difusión del Municipio, de carácter permanente, cuya función consiste en dar publicidad a las disposiciones normativas, reglamentos, planes, programas, acuerdos, circulares, avisos y demás disposiciones de observancia general, para su validez y consecuente cumplimiento.

Se editará tanto en forma impresa como electrónica y distribuirá en el territorio del Municipio”. Bajo esta tesitura, cada sesión de Cabildo que se lleve a cabo, deberá existir una Gaceta Municipal en la cual se plasmen todos los actos, acuerdos, resoluciones y en general todos los temas que se desahoguen en una sesión, y con la cual deberá dársele difusión para el conocimiento de la ciudadanía y que con ello al momento de darle publicidad se perfeccione el procedimiento reglamentario para su entrada en vigor y aplicación.

Dentro del apartado transitorio de la ley orgánica, se establece un tiempo perentorio para la expedición de las 58 gacetas municipales; es por ello que se proponen adiciones para fortalecer el procedimiento de expedición de gacetas, incluso ya sea de forma digital, dado que es conocido la complicación financiera que transitan algunas

SEGUNDO. En sesión ordinaria del Pleno, correspondiente al día 21 de febrero del año 2019, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se reforman y adicionan los artículos 98 y 122 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, presentada por el Diputado Felipe de Jesús Delgado de la Torre. Por acuerdo de la Mesa Directiva, mediante memorándum número 348, de la misma fecha, la



iniciativa fue turnada a la Comisión de Hacienda y Fortalecimiento Municipal, para su análisis y la emisión del dictamen correspondiente.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

La iniciativa presentada se justificó bajo la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PRIMERO. Es ya un hecho notorio que el Estado de Zacatecas es de vocación migrante, es decir, existe una tendencia muy marcada de su población a migrar, principalmente hacia el vecino país del norte, en busca de oportunidades laborales y de desarrollo para sus familias.

En las últimas décadas, Zacatecas ha reconocido la importancia para la vida pública de este fenómeno migratorio tan agudizado, que incluso destaca en los índices nacionales de migración, por lo que se han implementado diversas figuras tanto administrativas como en los cargos públicos para mejorar la atención a la numerosa comunidad migrante originaria de nuestro Estado.

Al respecto destaca la inclusión de las diputaciones migrantes, la creación de una Secretaría del Zacatecano Migrante en el Gobierno del Estado, así como la reciente expedición de una Ley para la Atención de los Zacatecanos Migrantes y sus Familias, con lo que se han dado avances importantes en el diseño de políticas públicas en la materia, permitiendo coadyuvar a garantizarle a la comunidad el goce de sus derechos.

Esto en virtud de que la situación particular de Zacatecas, representa un reto para el diseño de los planes y programas del gobierno, dado que se deben buscar estrategias especiales y adecuadas para poder atender las necesidades de este grupo poblacional, que en muchos



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

casos se encuentra en situación de vulnerabilidad y que por lo mismo tiende a salir del país para encontrar mejores condiciones de vida, abandonando sus pueblos y comunidades natales, y con ello a sus familias y amigos.

Por ello, es que a través de esta iniciativa se busca incidir en el tema en cuestión, continuando, claro está con el avance que hemos tenido en Zacatecas. Como Diputado Migrante, mi objetivo principal es y será siempre velar por el interés de nuestros migrantes y sus familias, promover y difundir sus derechos, así como buscar los mecanismos adecuados para garantizarlos y hacerlos valer con el fin de detonar su desarrollo integral y establecer los principios y criterios que orienten el diseño e instrumentación de políticas públicas estatales y municipales en materia de atención a los migrantes y sus familias para promover su desarrollo económico, su participación en el sector productivo.

Es así que la presente propuesta se orienta al ámbito municipal, en donde según lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los Estados se establece como base de la división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, a los cuales, mediante reiterados criterios jurisdiccionales se les ha reconocido su autonomía administrativa y hacendaria, señalando expresamente que constituyen un orden de gobierno.

No obstante, ser el nivel más bajo de los tres órdenes de gobierno existentes en nuestro país no constituye propiamente una responsabilidad menor respecto de los demás, en el entendido de que esta forma de organización lo que permite es una mayor cercanía con la población dado que, culturalmente los municipios se conformaron por provincias y en las que residían familias que, al establecerse en un mismo territorio se unieron por costumbres, tradiciones e incluso intereses comunes, por lo que en estas comunidades se conformó una agrupación



poblacional que hoy en día tiene el carácter de nivel de gobierno, como estrategia para dar una atención más eficaz y eficiente a las necesidades de quienes residen en estas demarcaciones.

Si bien es cierto hoy en día el crecimiento poblacional complica esta labor, también es cierto que el orden municipal sigue manteniendo la mayor cercanía con la generalidad de sus gobernados, por ser la primera instancia gubernamental a la que pueden acudir e incluso, por las funciones constitucional y legalmente otorgadas a los municipios que dan la pauta para que ello se presente en esta forma, pues se trata principalmente de servicios básicos para el desarrollo de las actividades cotidianas, así como la planeación e impulso del desarrollo de las localidades.

En ese tenor, al ser el Ayuntamiento el órgano de gobierno del Municipio, a través del cual el pueblo realiza su voluntad política y la autogestión de los intereses de la comunidad; considero que se trata de una de las vías más idóneas para hacer llegar a las instancias gubernamentales las necesidades y requerimientos de la comunidad migrante originaria de nuestro Estado y de esta manera permear los intereses de los migrantes para impulsar acciones en beneficio de los mismos y principalmente de sus familias, que en el mayor de los casos mantienen su residencia en los municipios y comunidades de Zacatecas por lo que reciben una influencia directa de las acciones del gobierno municipal.

Para tal efecto, se propone modificar el título del artículo 98 y la fracción X del mismo, de la Ley Orgánica del Municipio del Estado, en razón de que con la redacción actual se establecen una serie de limitantes para el establecimiento de la Dirección de Atención a Migrantes en la administración pública municipal.





Ello dado que, a diferencia de las demás Direcciones contempladas en el artículo, se menciona que solo se podrá establecer en aquellos municipios de alta vocación migrante y previa aprobación del Cabildo, lo que consideramos como una limitante para la promoción de acciones y políticas públicas en favor de los migrantes y sus familias.

Si bien es cierto, la ley solamente sugiere la creación de ciertas dependencias, sin que ello sea obligatorio ni limitativo para respetar la autonomía municipal, consideramos que no se debe limitar la inclusión de esta Dirección a ciertos municipios, pues en el Estado de Zacatecas todos tiene una vocación migrante se suma importancia que hace necesario generar estructuras administrativas dentro del gobierno municipal que permitan dar la atención adecuada al tema de los migrantes.

Tenemos presente que debe respetarse la configuración que cada Ayuntamiento determine en ejercicio de su libre administración, de acuerdo con sus posibilidades económicas, administrativas e incluso de recursos humanos, sin embargo esto no es incompatible con la implementación de una Dirección de Atención a los Migrantes, que genere acciones en beneficio de este sector de la población.

De tal manera, se elimina de la redacción lo relativo a la “alta vocación migrante y previa aprobación del Cabildo”, bajo el entendido de que, si lo comparamos con los niveles apreciados en los municipios de la mayoría de los otros Estados, en Zacatecas todos los municipios tienen una vocación migrante considerable, por lo que se requiere de la inclusión de esta Dirección en cualquiera de ellos.

Siguiendo la misma idea, ante la necesidad de una mayor incidencia pública en el tema, se plantea dentro del artículo 122 el establecimiento de un Consejo Municipal de



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Atención a Migrantes, que será un órgano de la consulta, opinión y coordinación con la ciudadanía para promover la participación de la sociedad en el diseño de las acciones y políticas públicas de la materia.

Para este fin, en dicho consejo se integrará la persona titular de la Dirección de Atención Migrantes y respecto a su regulación, estructura y funciones, se traslada la potestad a la facultad reglamentaria del municipio, no obstante dejando claro que el objetivo principal del Consejo es el mencionado en el párrafo anterior.

Somos de la idea de que con la presente propuesta se podrán establecer y mejorar las bases de coordinación interinstitucional entre las autoridades estatales y municipales a fin de implementar y mejorar las políticas públicas en materia de atención a los migrantes y sus familias y de igual manera, mediante la inclusión de la ciudadanía en este consejo, se podrá tener una cercanía con el sector migrante para tener mayor claridad en incidencia sobre sus necesidades.

Consideramos entonces que la participación ciudadana puede fortalecer los lazos de atención y comunicación entre nuestros migrantes y las instituciones públicas para un mejor resultado de las acciones en la materia y de esta manera garantizar una atención adecuada y funcional que se traducirá en la garantía de sus derechos.

TERCERO. En sesión ordinaria del Pleno, correspondiente al día 12 de marzo del año 2019, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se reforma el artículo 60 fracción I inciso C) de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, presentada por el Diputado Francisco Javier Calzada Vázquez. Por acuerdo de la Mesa Directiva, mediante



memorándum número 380, de la misma fecha, la iniciativa fue turnada a la Comisión de Hacienda y Fortalecimiento Municipal, para su análisis y la emisión del dictamen correspondiente.

La iniciativa se justificó bajo la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El suscrito presenté el pasado cinco (5) de febrero del año en curso, iniciativa de Decreto que adiciona un párrafo al artículo 14 fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, de manera que a la prerrogativa del gobernador del estado de nombrar a los funcionarios de su gabinete, se adicione la obligación de que en el proceso de nombramiento, y la permanencia de los puestos del gabinete, se alcance en los hechos la igualdad sustantiva, teniendo un gabinete paritario, es decir igual número de mujeres que de hombres, a lo largo del periodo que dure dicha administración.

Es comprensible y deseable que tal paridad entre los géneros se alcance no sólo en las áreas del Gobierno del Estado, sino que sea una obligación en las administraciones municipales, en el mismo sentido.

El Artículo 60 fracción I inciso c) de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacateca vigente establece que:

Artículo 60. Corresponde a los ayuntamientos el ejercicio de facultades y el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Constitución Federal, la Constitución Política del Estado y las leyes que emanen de ellas, además, ejercerán las atribuciones exclusivas siguientes:

- I. En materia de gobierno, legalidad y justicia:
 - a). ...



c). *Nombrar a los titulares de la Secretaría de Gobierno Municipal, Tesorería y direcciones de todas las dependencias de la administración pública centralizada y descentralizada del Municipio, los cuales podrán permanecer en su encargo hasta por el periodo de duración de la administración pública que los nombró o bien, podrán ser nombrados por un plazo menor, de la terna propuesta por el Presidente Municipal, y removerlos por causa justificada, así como designar y remover al titular de la Contraloría Municipal y de la Unidad de Transparencia en los términos de la presente ley. En la integración de las ternas se procurará la equidad de género".¹*

Como se aprecia en el texto citado la Ley prevé que para los nombramientos de las y los titulares de los diferentes despachos de los ayuntamientos, deberá procurarse la equidad de género, pero sólo en lo que respecta a las ternas que se presenten a la discusión ante el pleno del Cabildo.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el verbo transitivo procurar como "la realización de alguna diligencia, procedimiento, esfuerzo, ahínco o actividad para que acontezca lo que se manifiesta o expresa".

En estricto sentido, y de acuerdo con el uso común de la palabra, y por lo que respecta al tema que nos ocupa, al presidente municipal, o a la presidenta municipal, les asiste la obligación de que las ternas que presente al Cabildo sean paritarias, pero la disposición, y el mismo uso de la palabra, no entraña la obligación del Cabildo de procurar que los nombramientos deban ser en igual sentido y, en consecuencia tal disposición, como se

¹ El subrayado es propio



encuentra en este momento, no puede considerarse garantista de la igualdad sustantiva.

La Ley General para la igualdad entre mujeres y hombres establece en su artículo 17 que “La Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres deberá establecer las acciones conducentes a lograr la igualdad sustantiva en el ámbito, económico, político, social y cultural”; disposición que se deriva de lo señalado por el artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que prevé el goce de los derechos “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

De ahí la importancia de generar, desde nuestra obligación como legisladores, un marco jurídico adecuado que elimine la discriminación desde los actos mismos de la administración pública municipal, lo que permita una reproducción social con un resultado más promisorio y la igualdad real entre mujeres y hombres.

Por tal razón la presente iniciativa tiene por objeto garantizar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, pero no sólo como una manifestación de buena intención, o con instrumentos normativos que dejen tal realidad al amparo de la buena voluntad de los presidentes municipales, o los acuerdos alcanzados en los cuerpos colegiados. Se requiere un instrumento normativo claro y preciso que no deje lugar a dudas en que la intención clara y manifiesta es la de que haya igual número de mujeres y de hombres en la toma de decisiones.

Del mismo modo la iniciativa comprende un artículo transitorio para que en un plazo que no exceda de noventa días naturales, a partir de la entrada en vigor de la reforma propuesta, los cincuenta y ocho ayuntamientos del Estado de Zacatecas actualicen su estructura orgánica,



nombren a igual número de mujeres que de hombres en todos los puestos a que se refiere el artículo 60 fracción I inciso c) de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas.



CUARTO. En sesión ordinaria del Pleno, correspondiente al día 21 de marzo del año 2019, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se reforma la fracción XVIII y se adiciona la fracción XIX del artículo 111 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, presentada por la Diputada Gabriela Evangelina Pinedo Morales. Por acuerdo de la Mesa Directiva, mediante memorándum número 386, de la misma fecha, la iniciativa fue turnada a la Comisión de Hacienda y Fortalecimiento Municipal, para su análisis y la emisión del dictamen correspondiente.

La iniciativa presentada se justificó bajo la siguiente:

Exposición de motivos.

Los principios 2, 3, 4, 7 y 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, surgida de la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas, reunida en Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992, así como el informe Brundtland en materia de desarrollo sostenible, brindan herramientas que permiten establecer la incorporación intrínseca de la sustentabilidad en el contexto del derecho humano a un medio ambiente sano.²

² *Tribunales Colegiados de Circuito, MEDIO AMBIENTE SANO. SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO SUSTENTABLE Y OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES QUE INTERVIENEN EN SU PROTECCIÓN,*



El derecho humano al ambiente sano, es una disciplina jurídica en pleno desarrollo y evolución, catalogado en la tercera y cuarta generación de derechos humanos. Su propósito es conservar o preservar los recursos naturales, así como mantener el equilibrio natural y optimizar la calidad de vida de las personas en el presente y en el futuro, bajo normas regulatorias de relaciones de derecho público o privado, regidas por principios de observancia y aplicación obligatoria, como son: prevención, precaución, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, sustentabilidad y congruencia.³

En nuestro ordenamiento jurídico nacional, dichos principios los encontramos establecidos y reconocidos en el artículo 1º, primer párrafo, y en el artículo 4, quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales reconocen, respectivamente, la jurisdicción en nuestro país de los tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el estado mexicano, y el derecho humano a un medio ambiente sano, así como la obligación de garantizar su pleno ejercicio.

Lo anterior, conlleva incorporar un entendimiento central del concepto de sustentabilidad ecológica con trascendencia jurídica, a fin de garantizar la utilización de los recursos naturales para las generaciones presentes y

Tesis: XXVII.3o.16 CS (10a.), Décima Época, Registro: 2017255, Tesis Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, Junio de 2018, Tomo IV, Materia Constitucional, Página: 3093.

³ *Tribunales Colegiados de Circuito, MEDIO AMBIENTE SANO. PRINCIPIOS APLICABLES A SU PROTECCIÓN, CONSTITUCIONALMENTE RECONOCIDA, Tesis: XXVII.3o.15 CS (10a.), Décima Época, Registro: 2017254, Tesis Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, Junio de 2018, Tomo IV, Materia Constitucional, Página: 3092.*



futuras, en la inteligencia de que su importancia vital radica en evitar su deterioro, como una condición necesaria para el disfrute de otros derechos fundamentales.

Esto es así, porque el derecho humano a un medio ambiente sano posee una doble dimensión, la primera denominada objetiva o ecologista, y la segunda subjetiva o antropocéntrica. En la primera, se protege a la naturaleza y al medio ambiente no solamente por su utilidad para el ser humano, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos. Mientras que la segunda, es aquella conforme a la cual la protección del derecho a un medio ambiente sano constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona, y por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal.⁴

Luego entonces, es clara e ineludible la obligación del Estado de proteger dicha prerrogativa y disponer que sus agentes garanticen su respeto. En el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, creemos que el desarrollo económico y la preservación de los recursos naturales no tienen por qué estar peleados o marchar por senderos distintos. Sí es posible la eficiencia en la utilización de los recursos y el crecimiento cuantitativo; la disminución de la pobreza, el mantenimiento de los diversos sistemas

⁴ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. LA VULNERACIÓN A CUALQUIERA DE SUS DOS DIMENSIONES CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A AQUÉL, Tesis: 1a. CCLXXXVIII/2018 (10a.), Décima Época, Registro: 2018633, Tesis Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Página: 308.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

sociales o culturales y la equidad social; y la preservación de los sistemas físicos y biológicos –recursos naturales, en sentido amplio–, que sirven de soporte a la vida de los seres humanos.

En atención a estos postulados y a este compromiso, es que el día 4 de febrero del año en curso, representantes populares, grupos de la sociedad civil, academia e instituciones públicas, conformamos el Consejo Zacatecano para la Protección del Ambiente, organismo cuyo objetivo es impulsar el acuerdo de una agenda común para la entidad y las acciones conducentes para incidir en la concientización ciudadana y en un verdadero cuidado de la ecología.

Pensamos que hasta el día de hoy, no hay un trabajo coordinado por parte las autoridades competentes e instituciones cuyas funciones están dirigidas al cuidado del medio ambiente, por lo que este organismo tiene, entre otros fines, crear la agenda ambiental que defina prioridades y el trabajo colectivo para lograr pasos importantes en la materia.

Sin lugar a dudas, la instalación del mencionado Consejo es un avances significativo para Zacatecas, pero no es suficiente, considero que es necesario reforzar y redoblar esfuerzos, de igual modo, considero indispensable que la instalación de dichos Consejos debiera permear en el ámbito municipal, pues son las instancias más cercanas y próximas a la población.

Por eso, el día de hoy someto a la consideración de esta Asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XVIII y se adiciona la



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

fracción XIX del artículo 111 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas.

El objetivo es que dentro de las facultades específicas de la Dirección de Agua, Medio Ambiente y Sustentabilidad, esté la atribución y obligación de conformar el Consejo Municipal de Protección del Medio Ambiente, que será un órgano de consulta, opinión y coordinación con la ciudadanía, la sociedad civil organizada, las universidades y las instituciones públicas, para promover la participación en el diseño de las acciones y políticas públicas de la materia, e impulsar el acuerdo de una agenda común para el Municipio en el cuidado y restauración del medio ambiente.

QUINTO. En sesión ordinaria del Pleno, correspondiente al día 07 de mayo del año 2019, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se reforma el artículo 151 fracción V de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, presentada por el Diputado José Ma. González Nava. Por acuerdo de la Mesa Directiva, mediante memorándum número 0520, de la misma fecha, la iniciativa fue turnada a la Comisión de Hacienda y Fortalecimiento Municipal, para su análisis y la emisión del dictamen correspondiente.

La iniciativa presentada se justificó bajo la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Conforme al esquema federalista adoptado por nuestro país en la Carta Magna, particularmente en el artículo 115 se establecen las bases para la integración y funcionamiento del Municipio mexicano, mismo que conforme a nuestra forma de gobierno republicana, le es denominado el Municipio Libre, y en esta plataforma

jurídica, es donde de manera constitucional se otorgan las facultades y se prevén las obligaciones que deben ser observadas por todos los municipios del país.

De igual forma en el referido acápite, el constituyente tuvo a bien estipular aquellas bases sobre la conformación del Ayuntamiento y la duración en el cargo de sus miembros; respecto de la elección consecutiva y de su régimen interior. Asimismo, dispone las bases generales de la administración pública municipal y para la celebración de convenios, entre otras.

Es así que derivado de su relevante contenido tanto en el ámbito normativo, como en la vida social y política de los municipios, es que se entiende que dicho precepto ha sido objeto de un número importante de reformas, siendo las de mayor impacto y trascendencia las llevadas a cabo en los años de 1983 y 1999. La primera de las mencionadas se realizó con el objeto de fortalecer a dicho orden de gobierno. Para tal efecto, el Poder Revisor de la Constitución le confirió la facultad de tener a su cargo más servicios, ampliando el catálogo de los mismos, quedando en ese momento redactado en los términos siguientes:

Artículo 115. ...

III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;*
- b) Alumbrado público;*
- c) Limpia;*
- d) Mercados y centrales de abasto;*
- e) Panteones;*
- f) Rastro;*
- g) Calles, parques y jardines;*
- h) Seguridad pública y tránsito, e*



i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Bajo esta tesis, a partir de ese momento, el Municipio Libre, en el régimen del sistema mexicano, tuviera una fundamental preponderancia en la vida pública del país, es decir, se convirtió en una autoridad realmente resolutoria para el ciudadano, virtud que las necesidades más próximas y básicas de los habitantes de un municipio, estaban a cargo y bajo la tutela de dicha estructura administrativa. Y con ello, el municipio tomaba finalmente una fortaleza en el esquema federal y el régimen adoptado por la república mexicana. Sin embargo, aún con los avances ya mencionados, en razón de las reformas mencionadas, aun así quedaban asignaturas pendientes en razón de que, en estricto sentido, todavía no se le otorgaba el grado de orden de gobierno ya que solo “administraba” y asimismo, porque los servicios públicos conferidos aún no eran suficientes.

Es así, que posteriormente se llevó a cabo la reforma constitucional de diciembre de 1999, misma que habría de representar un antes y un después en el ámbito constitucional, administrativo y político del Municipio, por lo tanto, se le considera que es quizá, la más importante aprobada en esta materia en los últimos años, porque la misma tuvo un carácter integral en donde se ampliaron las bases sobre su funcionamiento, se le concedieron más potestades y, lo más importante, se le confirieron la prestación de más servicios públicos.

En ese orden de ideas, el supracitado numeral quedó estipulado de acuerdo a lo mencionado enseguida:

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



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

- 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 abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- 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) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Como se observa, es evidente el avance que reforma tras reforma se ha dado para ampliar los conceptos municipalistas, claro ejemplo es la enmienda de 1983 en donde se le confirió el servicio de "Agua potable y alcantarillado" y en la de 1999 se amplió el catálogo de servicios otorgándole el de "Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales".

Dicha reforma, no solamente centró su objeto en la consolidación y robustecimiento de los servicios públicos de carácter municipal, sino que, además de esto giró en torno al fortalecimiento de la hacienda pública municipal, así como los primeros esquemas en torno al fortalecimiento de la hacienda pública del Municipio y su libre administración hacendaria, a través de la cual, puede sin inobservar a la Carta Magna y las leyes que de ésta emanan, celebrar convenios y contratos con gobiernos y particulares y, lo más importante, concesionar los servicios públicos, cuando realizando un ejercicio de predictibilidad de los beneficios, sea previsible una posible deficiencia en



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

la prestación del servicio o, por el alto costo en su prestación, exista un daño a los caudales públicos.

Dado lo anterior, y conforme al orden normativo nacional, el Estado de Zacatecas, tuvo a bien hacer las adecuaciones pertinentes para que nuestro marco constitucional y legal estuvieran acordes al texto de la norma suprema, por lo tanto y en cumplimiento a dicho mandato constitucional, la Legislatura del Estado tuvo a bien llevar a cabo el proceso legislativo para que finalmente en el Suplemento al número 61 del Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado correspondiente al 1° de agosto de 2001, se publicó el Decreto número 309 en el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, en materia municipal. Es así, que en total correspondencia con la reforma en comento, se procedió a armonizar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Uno de los dispositivos legales modificados fue el artículo 119 en el cual, entre otros, se integró una porción normativa que establece lo siguiente:

Artículo 119. ...

VI. ...

La enajenación de inmuebles que formen parte del patrimonio inmobiliario del municipio, el otorgamiento de concesiones para que los particulares operen una función o presten un servicio público municipal, la suscripción de empréstitos o créditos, la autorización para que la hacienda pública municipal sea ejercida por persona distinta al Ayuntamiento, la celebración de actos o suscripción de convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento, así como la solicitud para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal, requerirá de la autorización de la Legislatura y de la mayoría calificada de los miembros que integren el Cabildo respectivo.



...

Como se colige, en la referenciada porción normativa se estipula la atribución y las bases que posee el Municipio para poder llevar a cabo un procedimiento con el objetivo de concesionar a particulares alguno de los servicios públicos municipales, asimismo se otorga la posibilidad de celebrar actos o suscribir convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor a su período constitucional y la votación que se requiere tanto en el Cabildo, como en el Pleno de la Legislatura del Estado para la celebración de dichos actos.

Ahora bien, una vez realizada la reforma y con la entrada en vigor de una actualizada legislación de carácter orgánico en materia municipal, se hizo lo conducente en la nueva Ley Orgánica del Municipio del Estado, misma que en su artículo 60 establece a saber lo siguiente:

Facultades del Ayuntamiento

Artículo 60. Corresponde a los ayuntamientos el ejercicio de facultades y el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Constitución Federal, la Constitución Política del Estado y las leyes que emanen de ellas, además, ejercerán las atribuciones exclusivas siguientes:

IV. En materia de obras y servicios públicos:

a) ...

b) Contratar o concesionar obras y servicios públicos municipales, en los términos de la presente ley y sus reglamentos;

c) ...

De igual manera, los artículos 150 y 151 del mencionado ordenamiento estipulan:

Concesión de servicios



Artículo 150. *La concesión de servicios públicos municipales es un acto jurídico-administrativo por medio del cual el Ayuntamiento cede facultades a una persona física o moral para la explotación de bienes, servicios, ejercicio, prestación o aprovechamiento a favor de un tercero de conformidad a lo que dispone esta ley.*

Autorización para concesionar

Artículo 151. *Los ayuntamientos, previa autorización de la Legislatura del Estado, podrán concesionar a particulares en forma total o parcial, los servicios públicos municipales, o sobre bienes de dominio público del Municipio que constituyan la infraestructura para la prestación de los servicios, que por su naturaleza, características o especialidad lo permitan, prefiriendo en igualdad de circunstancias, a vecinos del Municipio.*

De lo ya descrito, se observa que en el estado de Zacatecas, los cincuenta y ocho municipios actualmente cuentan con plenas facultades para poder llevar a cabo el trámite para formular iniciativa ante el Congreso del Estado y que le pueda ser autorizado concesionar alguno de los servicios públicos a particulares.

En este sentido, cuando un Ayuntamiento determina sobre la necesidad o la intención de llevar a cabo un procedimiento de estas características, puede optar por solicitar la autorización de la concesión de forma total o parcial del servicio público que se trate, según las características y las necesidades del caso, toda vez que de conformidad con la Ley Orgánica del Municipio, es posible concesionar la prestación del servicio, facultad expresa que se encuentra establecida en el artículo 60 fracción IV, inciso b) de tal ordenamiento, en la misma norma, particularmente en el artículo 151 fracción V, se determina que la concesión no podrá exceder de nueve años y que podrá ser prorrogable hasta por un término igual, es decir dicha concesión tendrá un máximo de duración de 18 años.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Sin embargo, desde la perspectiva del Ayuntamiento y del particular, se hace referencia que dada la naturaleza de las obligaciones que deberán asumirse, se requiere de un término mayor al conferido en el cuerpo normativo invocado y más aún, estimando que constitucionalmente corresponde al ayuntamiento solicitante la libertad de administrar su hacienda; ya que la prestación de un servicio público involucra la creación, mantenimiento, mejoramiento o ampliación de infraestructura, así como la capacitación del personal a cargo de prestar el mismo y al momento de la concesión, en contraprestación al particular existe algún beneficio o lucro, por lo tanto, derivado de las inversiones o las contraprestaciones existentes y que todo debe redundar en el único objetivo de prestar de forma eficaz el servicio público en cuestión, por lo que se comprende que debe otorgarse la posibilidad que dichas concesiones puedan tener un periodo mayor de duración, y que según la autorización que pueda emitir la Legislatura del Estado, se determine si será por el tiempo máximo o una fracción del mismo, es decir, la pretensión de aumentar el umbral máximo de años, no significa que las concesiones se fijarán por ese tiempo, sino que quedará al estudio, análisis y determinación de esta Soberanía Popular por cuánto tiempo se autoriza al ayuntamiento para poder concesionar.

Para mayor claridad de lo propuesto en esta iniciativa, es necesario hacer mención, que mediante un ejercicio de derecho comparado hecho a los marcos normativos de otras entidades federativas, se encontró que existen estados que desde su legislación municipal no establecen un máximo o mínimo de tiempo para generar el contrato de concesión, incluso, lo que estipula es que el mismo podrá prorrogarse en una o varias ocasiones por un periodo igual al otorgado, de igual forma, en estados consultados como Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco y San Luis Potosí, no estipulan en sus legislaciones con limitaciones en los



plazos para llevar a cabo un contrato de concesión de servicios públicos.

Es pertinente hacer referencia a los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en refuerzo al argumento que primordialmente debe asegurarse una eficaz prestación del servicio, por encima de otros criterios.

Décima Época. Registro digital: 2009506. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 19, Junio de 2015, Tomo III, Materia(s): Administrativa. Tesis: I.1o.A.104 A (10a.). Página: 1969

CONCESIÓN ADMINISTRATIVA. SU OBJETIVO FUNDAMENTAL ES LA SATISFACCIÓN DEL INTERÉS SOCIAL. La concesión se define como aquella institución del derecho administrativo que surge como consecuencia de que el Estado, por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, en forma temporal, no pueda o no esté interesado en cumplir directamente determinadas tareas públicas, con lo que se abre la posibilidad de encomendar a los particulares su realización, quienes acuden al llamado, por lo general, en atención a un interés de tipo económico. Así, del artículo 28, párrafo décimo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se regula la citada institución jurídica, se desprende que su objetivo fundamental consiste en satisfacer el interés social, dejando en segundo plano el interés particular del concesionario, tomando en cuenta que en dicha disposición se hace depender el otorgamiento de las concesiones al hecho de que se trate de casos de interés general y vincula a las leyes secundarias a establecer las modalidades y condiciones a través de las cuales se garantiza la eficacia en la prestación de los servicios públicos, la utilización social de los bienes del dominio de la Federación, y la preservación del interés público, lo que efectivamente evidencia la intención del



legislador de hacer prevalecer el interés social sobre el particular.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 52/2015. Fontán del Golfo, S.A. de C.V. 19 de marzo de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Ronzon Sevilla. Secretaria: Olga María Arellano Estrada.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

En conclusión, y conforme a las consideraciones ya expresadas, encuentra el sustento la presente iniciativa, dado que es pertinente ampliar el plazo en el que se pueda establecer el periodo de tiempo por el cual la Legislatura autorizará a los Municipios podrán llevar a cabo el procedimiento para concesionar de forma total o parcial algún servicio público, con el fin que la misma, tenga la duración suficiente para asegurar que el objetivo de una prestación eficaz, eficiente y universal del mismo. Sin menoscabo de la hacienda municipal o la infraestructura que corresponda a la concesión del servicio sujeto de la concesión. Por lo que la propuesta contenida en la iniciativa, es otorgar la concesión por un plazo que no exceda de quince años, y que al término del mismo podrá prorrogarse hasta por diez años, es decir, teniendo un máximo de duración de hasta 25 años, sin embargo, la misma se puede otorgar por una única ocasión y por una temporalidad menor a los quince años, dicho tiempo se determinará conforme a las consideraciones y necesidades propias para cumplir con el objeto de la concesión.





H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

SEXTO. En sesión ordinaria del Pleno, correspondiente al día 06 de agosto del año 2019, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se adiciona una fracción VIII al artículo 88 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, presentada por la Diputada Karla Dejanira Valdez Espinoza. Por acuerdo de la Mesa Directiva, mediante memorándum número 0702, de la misma fecha, la iniciativa fue turnada a la Comisión de Hacienda y Fortalecimiento Municipal, para su análisis y la emisión del dictamen correspondiente.

La iniciativa presentada se justificó bajo la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Todo progreso, requiere de la actualización de las normas aplicables, que éstas sirvan de manera efectiva, es decir, que sean acordes con el contexto social presente.

En lo que se refiere a salud pública, aún hay mucho por mejorar y para ello es importante, en primer lugar, conocer los determinantes de la salud, mismos a los que Manuel Villar Aguirre describe de la siguiente manera⁵:

Se denominan determinantes de la salud al conjunto de factores tanto personales como sociales, económicos y ambientales que determinan el estado de salud de los individuos o de las poblaciones, los cuales se pueden dividir en dos grandes grupos:

⁵ VILLAR AGUIRRE, Manuel. *Determining factors in health: Importance of prevention*. Acta méd. peruana [online]. 2011, vol.28, n.4 [citado 2019-08-05], pp.237-241. Disponible en: <http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1728-59172011000400011&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1728-5917

1. Aquellos que son de responsabilidad multisectorial del Estado y son los económicos, sociales y políticos
2. Los de responsabilidad del sector salud, en lo que se refiere a vigilancia y control en unos casos y de promoción y actuación directa en otros. Estos son:

- Aquellos relacionados con los estilos de vida.
- Los llamados factores ambientales.
- Los factores relacionados con los aspectos genéticos y biológicos de la población.
- Y por último, los relacionados con la atención sanitaria o sea los relacionados con los servicios de salud que se brindan a las poblaciones.

Los primeros, es decir, los determinantes económicos, sociales y políticos fueron la base por la que se instituyó la disciplina científica de la Salud Pública, cuya finalidad era orientar las acciones de salud para atender a la población.

Así, en Estados Unidos, en el año de 1920 Winslow redactó la primera definición sobre Salud Pública:

La salud pública es la ciencia y el arte de impedir las enfermedades, prolongar la vida, fomentar la salud y la eficiencia física y mental, mediante el esfuerzo organizado de la comunidad para: el saneamiento del medio, el control de las enfermedades transmisibles, la educación sanitaria y la organización de los servicios médicos y de enfermería. Así como el desarrollo de mecanismos sociales que aseguren al individuo y a la comunidad un nivel de vida adecuado para la conservación de su salud⁶.

Más tarde, en 1986, nace la Carta de Ottawa, producto de la Primer Conferencia Internacional sobre Promoción de la Salud, y fue a partir de este momento que se incrementaron (extensiva e intensivamente) los estudios en

⁶ Winslow, C.E.A. (1920): *The untilled Fields of public Health Science* J 1(23):33



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

el campo de la salud pública. Tema que, hoy por hoy, sigue siendo blanco de debate en la esfera internacional, nacional y, así mismo, debe serlo en el ámbito local.

Virtud a lo anterior, señalamos que el valor dado a la salud pública debe ubicarse, siempre, como fundamental para evaluar el desarrollo de los países, en el caso de México, también es fundamental para evaluar los estados y los municipios.

En ese sentido, y bajo la premisa de que el ente político administrativo principal del Estado en el nivel local es el municipio, es necesario que la participación de éste en salud se vea completamente reflejada.

Precisando, con ello, que el tema de la salud en nuestros municipios requiere especial atención y hasta el momento no hay avances sustantivos en la materia.

El objetivo es, que los municipios no sean ajenos a las cuestiones de salubridad local, de esta manera las personas contarán con las condiciones y los medios necesarios para mejorar su salud, promoviendo, también, la coordinación interinstitucional desde el primer nivel de atención.

*Definamos criterios específicos y dentro del cabildo de cada ayuntamiento un mínimo indispensable es contar con la **Comisión de Salud y Asistencia Social**, temas que están estrechamente vinculados y desde la federación, ambos, se encuentran establecidos en la Ley General de Salud.*

La Comisión de Salud y Asistencia Social puede, coadyuvar con las autoridades del sector salud en la implementación de la política pública en materia de salud; promover la aplicación de programas de asistencia social; revisar y opinar sobre los proyectos de reglamentos de su competencia; solicitar y obtener de los demás titulares de las dependencias y entidades de la administración pública



III. LEGISLATURA
DEL ESTADO

municipal, la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones; entre otras.

SEPTIMO. En sesión ordinaria del Pleno, correspondiente al día 20 de agosto del año 2019, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se reforma el artículo 99 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, presentada por el Diputado Omar Carrera Pérez. Por acuerdo de la Mesa Directiva, mediante memorándum número 0724, de la misma fecha, la iniciativa fue turnada a la Comisión de Hacienda y Fortalecimiento Municipal, para su análisis y la emisión del dictamen correspondiente.

La iniciativa presentada se justificó bajo la siguiente:

EXPOSICION DE MOTIVOS

Estamos convencidos de que todos los funcionarios públicos municipales deben contar con la profesionalización en el ramo de la administración que tengan bajo su responsabilidad, esto sin duda fortalece y coadyuva para que la administración municipal sea eficiente, eficaz, ya que al contar con personal especializado en el cumplimiento de sus funciones y obligaciones, tendrá como resultado el que la ciudadanía se vea favorecida con servicios públicos brindados de mejor manera.

En la actualidad el tema de la profesionalización de los funcionarios públicos no solo se refiere a tener una idea genérica o en algunos casos empírica de sus funciones, esto va mas allá, toda vez que se trata de que los titulares



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

de cada una de las áreas de la administración que integran al gobierno municipal tengan las capacidades, habilidades, valores, experiencia, conocimiento y evaluación al desempeño que cada uno debe poseer de acuerdo a su área laboral; esto tendrá como resultado que su actividad se desempeñe de manera productiva y con responsabilidad.

Según los lineamientos de acción que deben atender todos los entes municipales de gobierno como es el caso de los ayuntamientos, son los primeros niveles de mando administrativo el núcleo primordial, ya que es de donde surgen las normas, programas, proyectos y acciones de ejecución en su respectivo ámbito razón por la cual se requiere que cuenten con un nivel de profesionalización acorde a las necesidades.

En consecuencia, la profesionalización de los funcionarios municipales pone principal interés en este grupo mencionado dado que de él depende una buena gestión en cuanto a la implementación y desarrollo de las políticas públicas del gobierno local hacia su comunidad.

En el ámbito local prácticamente los 58 municipios que integran la entidad han tenido consecuencias negativas al integrar a funcionarios públicos de primer nivel sin que cuenten con el perfil académico, profesional y de experiencia en el ramo que se les encomienda, tales aseveraciones tienen sustento en los pliegos de observaciones que se generan desde los entes fiscalizadores no solo locales sino federales, así como de las acciones resarcitorias y de responsabilidad en que incurrirán estos funcionarios, ya que, en reiteradas ocasiones estos procedimientos se generan debido al desconocimiento de las responsabilidades que como servidores públicos deben atender.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Por dar algún ejemplo de estos particulares, podemos comentar el caso de gran parte de los titulares de obras y servicios públicos municipales, quienes por Ley son los responsables de aplicar los recursos que se destinan a la obra pública, pero no solo eso sino que son los responsables de la organización y supervisión de la correcta prestación y administración de los diversos servicios públicos, así como la de otorgar o negar permisos de construcción en los términos de la legislación de la materia y supervisar la ejecución de la obra pública municipal practicando las revisiones rindiendo los informes respectivos al Ayuntamiento.

Ante panoramas como este, hace necesario e imperativo que los titulares no solo cuenten con la experiencia en materia de construcción, sino que deben poseer los conocimientos académicos y prácticos necesarios para poder otorgar resultados positivos de su gestión y que en gran medida son parte de las observaciones que hace el ente fiscalizador derivado de que no se cumplen a cabalidad los requerimientos que señala la norma en materia de construcción, calidad de materiales, así como el debido cumplimiento de los lineamientos en esta materia.

No debe pasar desapercibido que no solo en materia de obra pública sucede el fenómeno que hemos mencionado, sino que en prácticamente todas las áreas de primer nivel de los municipios se presenta dicho fenómeno, lo cual hace necesario que se profesionalicen todas las áreas del gobierno municipal.

Actualmente en nuestra legislación orgánica municipal, se contemplan los requisitos legales y profesionales que debe cumplir todos los titulares de las áreas de primer nivel de las administraciones municipales, sin embargo, se hace una clara distinción para aquellos municipios que no cuenten con un número mayor a veinticinco mil habitantes, en los cuales tales titulares no están obligados a poseer



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

una preparación académica de nivel licenciatura o superior, cuestión que consideramos errónea, ya que es precisamente en estos municipios en donde se generan la mayoría de las observaciones de los entes revisores tanto de obra pública como de manejo y aplicación de recursos para la política pública de tipo social, por lo tanto, consideramos que no se debe dar tal distinción.

Entendemos que en su momento estas disposiciones así se definieron atendiendo a las particularidades de estos municipios, pero también estamos seguros de que en la actualidad en todos y cada uno de los municipios existen las condiciones para que se cuente con personas con la formación académica y profesional que puedan desempeñar los cargos mencionados sin mayores problemas.

Por último, consideramos que esta iniciativa es pertinente debido a que de ser aprobada en sus términos, contribuirá para la profesionalización de los funcionarios públicos que integren las áreas titulares de los ayuntamientos, dando como resultado una eficiente y eficaz administración municipal en beneficio de los habitantes de cada uno de los 58 municipios de nuestro Estado.

OCTAVO. En sesión ordinaria del Pleno, correspondiente al día 27 de agosto del año 2019, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se adicionan los artículos 46-bis y 46-ter y se reforma el artículo 108 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, presentada por el Diputado Omar Carrera Pérez. Por acuerdo de la Mesa Directiva, mediante memorándum número 0746, de la misma fecha, la iniciativa fue turnada a la Comisión de Hacienda y



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Fortalecimiento Municipal, para su análisis y la emisión del dictamen correspondiente.

La iniciativa presentada se justificó bajo la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

La profesionalización de la función pública, que responda a los intereses de la sociedad y no a intereses particulares debe ser la constante en todos los ámbitos de gobierno, la vida democrática produce reclamos públicos, que, entre otros aspectos, exige que los administradores públicos, cuenten con aptitudes y actitudes para que la formulación, ejecución y evaluación de planes y programas eficaces, que generen resultados.

La Administración Pública Municipal es la responsable del primer contacto con el ciudadano, por mandato constitucional debe proveer los servicios públicos básicos tales como agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, panteones, rastro, calles, parques y jardines.

El ayuntamiento obligado a la prestación de las obras y servicios para el desarrollo económico, social, ecológico y humano en el escenario local, a pesar de los esfuerzos no ha logrado implementar la profesionalización del servicio público para mejorar dichas prestaciones públicas.

Propuestas como la que planteamos, constituyen un impulso a la profesionalización pública municipal para mejorar la atención de los asuntos públicos locales, toda vez que el escenario de los gobiernos municipales, continúa siendo caracterizado, en su gran mayoría, por ser estructuralmente deficiente y con un personal altamente rotativo en los mandos medios y superiores.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Es la escasa experiencia en el desempeño de la función pública, el principal obstáculo para llevar a cabo las tareas constitucionales encomendadas al municipio, de manera particular, observamos deficiencias en el manejo de la obra pública, muchas de las veces debido a que no se cuenta con los conocimientos particulares necesarios en la industria de la construcción, virtud a ello proponemos sea obligatorio el perfil adecuado para la tarea.

Si bien la elección de los integrantes del ayuntamiento es por el mecanismo de planilla bloqueada y cerrada que conforma el ayuntamiento, el presidente municipal es el jefe de la administración municipal, lo que hace poco viable la existencia de pesos y contrapesos en el ejercicio del gobierno democrático en ese ámbito.

Cobra relevancia entonces, que las legislaturas estatales instituyamos ordenamientos de carácter general que deben orientar de forma homogénea a los municipios del estado. Por ello resulta imperativo incluir en la ley reglamentaria del municipio la obligatoriedad de llevar a cabo capacitaciones en materia de cuenta pública.

Según el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, el cual analiza 2,458 Administraciones Públicas Municipales y Delegacionales, el grado de estudios de Presidentes Municipales es mayoritariamente de Licenciatura con el 48.3%, 5.6% reporta estudios de Maestría, y 1.2% de Doctorado, el restante 44.9% se distribuye en carreras técnicas, preparatoria, secundaria, preescolar, primaria o ninguno.

Es por esto, que en el escenario municipal, la profesionalización del servicio público implica una tarea mayúscula para los gobiernos municipales, los cuales, además de ser centros de poder político, son mayoritariamente centros administrativos que requieren de la capacitación de sus servidores públicos, para que fortalezcan las habilidades para elaborar, procesar e



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

impulsar respuestas para el desarrollo de las comunidades.

NOVENO. En sesión ordinaria del Pleno, correspondiente al día 05 de noviembre del año 2019, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se adiciona un párrafo segundo al inciso a) de la fracción I del artículo 60 y se adiciona una XIII, recorriendo la siguiente su orden al artículo 105 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, presentada por el Diputado Eduardo Rodríguez Ferrer. Por acuerdo de la Mesa Directiva, mediante memorándum número 0882, de la misma fecha, la iniciativa fue turnada a la Comisión de Hacienda y Fortalecimiento Municipal, para su análisis y la emisión del dictamen correspondiente.

La iniciativa presentada se justificó bajo la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Parte de la actividad fundamental del ejercicio de gobierno y de la gestión pública, es el adecuado cumplimiento de las atribuciones, tanto constitucionales como legales.

Dichas atribuciones han evolucionado en su fondo, forma e impacto y sobre ello hemos sido testigos de que en las últimas décadas se ha especializado la función de los gobernantes, es decir, cada vez se hace más exigente el desempeño en un cargo público.

Los gobiernos estatales y municipales hoy día se enfrentan a un panorama más complejo, porque el ejercicio



de los recursos ha tomado un nuevo rostro con la entrada en vigor de las leyes en materia de contabilidad gubernamental, disciplina financiera y responsabilidad hacendaria, el control de los archivos, el sistema de responsabilidades administrativas, la entrega recepción de los recursos humanos, financieros y materiales, la transparencia, la rendición de cuentas, el sistema anticorrupción, la fiscalización y la prestación de todos los servicios públicos.

Una de las actividades más representativas y que prácticamente permanece incólume consiste en la presentación del informe de actividades que año con año a través del Presidente Municipal rinden los ayuntamientos, mismo que tiene como objetivo hacer del conocimiento de la ciudadanía, de primera mano y en un ejercicio democrático frente al pueblo, sobre el estado que guarda la administración pública municipal.

Si bien es cierto que con sus claroscuros la presentación del informe que nos ocupa sigue siendo un acto democrático, republicano, de rendición de cuentas y de vínculo con la ciudadanía, lo cierto es, que en ocasiones se abusa del mismo porque se utiliza para el lucimiento personal de la o el presidente municipal en turno, estimamos que ésta no debe ser su premisa.

En ese sentido, consideramos que previo a la presentación del informe, el cabildo en pleno analice los datos y cifras que la o el Alcalde pretende dar a conocer, lo anterior en razón de que debe ser un ejercicio responsable y veraz a través del cual a la población se le informe sobre el cumplimiento de las estrategias y objetivos del Plan Municipal de Desarrollo y los programas derivados de éste, para que la ciudadanía tenga elementos suficientes para valorar el grado de cumplimiento.

Atento a lo antes expresado, la obligación de presentar dicho informe anual se establece en el artículo 60 de la



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2019-2021



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, que a la letra reza:

Facultades del Ayuntamiento

Artículo 60. *Corresponde a los ayuntamientos el ejercicio de facultades y el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Constitución Federal, la Constitución Política del Estado y las leyes que emanen de ellas, además, ejercerán las atribuciones exclusivas siguientes:*

I. *En materia de **gobierno, legalidad y justicia:***

a) ***Rendir a la población, por conducto del Presidente Municipal, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública municipal, dentro de la primera quincena del mes de septiembre;***

Como se observa, la enlista como la primer atribución en materia de gobierno, legalidad y justicia, en la que se estipula que debe poseer una fundamental característica, que es la de rendirse a la población, es decir, de cara al ciudadano, por lo que dichos informes no pueden concebirse como eventos suntuosos, rodeados únicamente de la clase política del lugar, sino que debe ser un evento abierto, en donde realmente concurra la población a evaluar a la administración en turno.

En días pasados fuimos testigos que los ayuntamientos del estado llevaron a cabo sendos informes, en los cuales dieron a conocer las actividades que conformaron el primer año de ejercicio municipal, ejercicio que desarrollaron a través de discursos, mensajes, videos, trípticos y otros métodos.

Sin embargo, el ciudadano y ciudadana a quienes van dirigidos dichos informes, en ocasiones no tienen forma de verificar dicha información, mucho menos constatar que es



cierta y confiable, dado que no cuenta con las fuentes de información. Pero lo más grave consiste en que los datos y cifras son manipulados o utilizados tendenciosamente para tratar de reflejar logros o resultados mayores a los obtenidos, lo cual, además de tratarse de un acto de deshonestidad, representa una violación a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En el pasado ejercicio se hicieron circular una gran cantidad de datos, cifras, acciones y logros, mismas que como señalé, las y los ciudadanos difícilmente tuvieron forma de confirmar su veracidad, ya sea durante los discursos y mensajes que se expresaron durante el protocolo del acto, o en los mensajes a través de medios de comunicación, incluso en folletos y pintas en bardas, dichos datos y cifras metafóricamente inundaron al estado.

Bajo esa tesitura, es urgente que la población tenga el acceso a los métodos o a la fuente de la información para confirmar la veracidad de dicha información, incluso, que se conozca su periodo de cumplimiento, virtud a que en ocasiones se expresan numeralias de años acumulados o informan como propios programas y proyectos de administraciones anteriores.

Es necesario dejar en claro que la intención de esta reforma consiste es asegurar que las administraciones municipales informen cifras reales, consultables y cotejables en fuentes veraces, evitando con ello, que sean manipuladas o modificadas, para intentar generar un mayor impacto en la ciudadanía.

Por lo tanto, la propuesta está encaminada a que al momento de emitir o dar a conocer la información contenida en sus informes, deberá acompañarse con la fuente para que el ciudadano verifique y confirme dicha información, así mismo deberá expresarse la temporalidad en que se dieron dichos resultados o procedimientos.



LXIII LEGISLATURA
DEL ESTADO

Asimismo y con el ánimo de generar mayor certeza respecto de la información que se brinde, los órganos internos de control de las administraciones municipales, es decir, las contralorías municipales, deberán emitir un pronunciamiento respecto de la valoración que se haga de la información contenida en dicho informe, para verificar la fuente, certeza y veracidad de la misma.

DÉCIMO. En sesión ordinaria del Pleno, correspondiente al día 30 de abril del año 2020, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se adiciona la fracción IX, recorriéndose en su orden las subsecuentes, al artículo 98, y el Capítulo IX Bis al Título Cuarto; y se deroga la fracción II del artículo 12 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, presentada por los Diputados Héctor Adrián Menchaca Medrano, Jesús Padilla Estrada y por la Diputada Gabriela Evangelina Pinedo Morales. Por acuerdo de la Mesa Directiva, mediante memorándum número 1102, de la misma fecha, la iniciativa fue turnada a la Comisión de Hacienda y Fortalecimiento Municipal, para su análisis y la emisión del dictamen correspondiente.

La iniciativa presentada se justificó bajo la siguiente:

Exposición de motivos.

“La legislación en materia archivística asegura el fácil acceso de la ciudadanía a los actos de gobierno y les permite enterarse de las razones”.



La historia del municipio es el reflejo de la lucha de las autonomías locales; estos procesos histórico/institucionales permiten conocer las organizaciones primarias de una sociedad y de un pueblo emergente. El municipio, por naturaleza, es la institución más cercana a la gente; en ella se ensayan los primeros ejercicios de gobierno y en ella se reflejan las necesidades más apremiantes de la ciudadanía.

El municipio mexicano tiene su antecedente directo en el cabildo español, del cual recibe una inapreciable herencia y que a su vez es producto de varias influencias con predominio de la romana. La incorporación de la institución municipal se efectúa durante el periodo colonial, después el municipio tuvo una destacada participación a la hora de la emancipación, y en el periodo independiente no se sustrajo a la pugna entre liberales y conservadores, que pusieron en práctica fórmulas diferentes para organizarlo.⁷

Para la historia de México es fundamental conocer el desarrollo de esta institución al ser el espacio donde la ciudadanía se manifiesta con mayor naturalidad; de ahí la importancia que historiadores y politólogos han brindado a temas como la “ciudadanía” y “las autonomías locales”, pues éstos se encuentran muy vinculados entre sí, ya que permiten explicar y comprender parte de la evolución de nuestro país.

Sin lugar a duda, una de las fuentes fundamentales para entender esta historia radica en los archivos municipales. Un archivo, según José López Yopez, es el conjunto de documentos que produce una persona física y moral, individual y agrupada o institución en el curso de su actividad, que son preservados para la realización de

⁷ Valencia Carmona, Salvador: *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*, Grandes Temas Constitucionales, Centenario de la Constitución Política de 1917, Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2017.



sus propósitos culturales, legales o políticos por tal persona o institución.

Los archivos nacen a la par de las instituciones, su creación se debe a la necesidad que el hombre tuvo para registrar y conservar los hechos más sobresalientes de su actuar en la vida personal e institucional. Con el fin de preservar la memoria histórica el archivo se convierte en el custodio y garante del patrimonio documental que sirve a la vez de fuente de información y difusión para las instituciones de gobierno, las empresas privadas y de los ciudadanos como usuarios en general.

Sin embargo una fuente primordial de información se encuentra en los archivos municipales. Estos espacios resguardan una parte de la historia que permite describir y conocer la vida cotidiana de los ciudadanos y su actuar en sociedad. Algunos actores incluso plantean que en los municipios es donde se da el verdadero ejercicio de la democracia y por ende, sus archivos son los espacios donde las prácticas democráticas se reflejan y se pueden estudiar.

Para Ramón Alberch I. Fugueras “Los archivos municipales constituyen la red más extensa y sólida en las estructura archivísticas de un país. La potencia y el desarrollo de la archivística de un Estado se mide frecuentemente por el desarrollo que alcancen los archivos municipales en tanto que los entiende como estructura básica e indestructible, que va unida a otra estructura fundamental del poder municipal como son las municipalidades o ayuntamiento, y en este sentido este poder cercano al ciudadano, esta intensidad y polivalencia de la función archivística en los municipios tiene un valor que



**H. LEGISLATURA
DEL ESTADO**

*difícilmente puede conferirse a otro ámbito de la archivística”.*⁸

*Por su parte, para María del Carmen Cayetano Martín y Mariano García Ruipérez, “un archivo municipal es el servicio general de la administración municipal encaminado a la conservación de documentos producidos por la entidad”*⁹

*A su vez, María Elvira Zea Cabrera y Julio Alberto Parra Acosta, ex funcionarios del Archivo General de Colombia, consideran que “el Archivo General del Municipio es el ente encargado de dirigir y coordinar el quehacer archivístico en el nivel municipal. Está conformado por los fondos documentales procedentes de las entidades públicas y los recibidos en custodia de empresas privadas que por su especial valor para la investigación, la ciencia y la cultura se incorporarían al patrimonio documental del municipio”.*¹⁰

Como se puede observar, en los archivos municipales se encuentra una gran gama de información que es fundamental resguardar (para el caso de los archivos históricos) y nutrir (en el caso de los archivos de trámite y concentración); por ello, como legislador comprometido con nuestro legado patrimonial así como con la transparencia y combate a la corrupción resulta fundamental legislar en materia de archivos, toda vez, que en estas instituciones administrativas se registra el actuar de los funcionarios públicos municipales.

Para los ciudadanos es indispensable conocer el funcionamiento de los procesos que se realizan en los municipios; los archivos son los instrumentos inherentes para acceder a la información y conocer cómo se

⁸ Beretche de Muñoz, María Rosa: *Los Archivos Municipales y la Importancia de su Documentación para el Estudio de la historia local*, p.3.

⁹ *Idem*, p. 3.

¹⁰ *Idem*, p.3.



**H. LEGISLATURA
DEL ESTADO**

administra el gobierno municipal y estas tareas se reflejan en los documentos públicos. De ahí la importancia de mejorar las condiciones de los archivos municipales.

La importancia de los acervos municipales radica en que estos acervos son entes generadores de historia local, regional y nacional que reflejan el interés de la comunidad para reforzar su identidad y cultura. Durante muchos años el papel de los archivos permaneció relegado y pasó a un segundo término en el desarrollo de las instituciones municipales. Esta situación provocó el olvido de los archivos municipales y con ello se propició la ruptura del ciclo vital del documento (no se garantizó las transferencias de archivo de trámite a concentración y de concentración a histórico); así como el olvido de los archivos históricos poniendo en riesgo el patrimonio histórico del estado y de la nación.

Actualmente la normatividad en materia de transparencia y combate a la corrupción plantea la correcta organización de los archivos de las instituciones, entre ellas los municipios, para consolidar las acciones que permitan erradicar prácticas de corruptela y lograr que los ciudadanos accedan a la información pública.

Durante años la legislación en materia de archivos permaneció rezagada. La misma administración pública le confirió un lugar secundario, las consecuencias de estas acciones son catastróficas y las futuras generaciones serán quienes resientan el descuido de nuestros archivos municipales.

El 15 de junio de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Archivos donde se busca, entre otras cosas, garantizar la protección, conservación, seguridad y transparencia de los documentos públicos. Para ello es fundamental dar a los archivos el lugar que le corresponde dentro de la administración pública y sobre todo en el ámbito municipal. Aunque la Ley tendrá vigencia



a partir del 15 de junio de 2019 es fundamental iniciar la armonización desde ahora, dadas las responsabilidades y a fin de hacer un trabajo con base en la planeación archivística y en aras de iniciar cuanto antes las labores de organización.

En la actualidad, en nuestro estado, el tema de los archivos municipales se encuentra previsto en la Ley Orgánica del Municipio donde se especifica que le corresponde a la Secretaría de Gobierno del Municipio administrar y organizar el archivo municipal y a la Crónica Municipal le compete “llevar a cabo la integración, conservación y enriquecimiento de los archivos históricos del Municipio”. Es fundamental señalar que la Ley Orgánica del Municipio carece de actualización jurídica en el tema de archivos, razón por la cual, los archivos municipales han permanecido en el olvido de la clase política y administrativa.

El objetivo de esta iniciativa es armonizar la Ley Orgánica del Municipio con lo establecido en la Ley General y Estatal de Archivos, a fin de lograr la homologación de los criterios de clasificación, custodia, resguardo y medidas de seguridad que deberán emplearse en el manejo de documentos públicos a través de la implementación del sistema institucional de archivos; además de que la armonización debe ir ligada a los sistemas de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales así como al sistema de combate a la corrupción. Con ello, el objetivo de la iniciativa se fortalece; no solo se garantiza la protección del patrimonio documental del municipio, también se robustecen las herramientas para facilitar a los ciudadanos el acceso a los documentos públicos y así erradicar prácticas de corruptela.

Entre las propuestas que se presentan en esta iniciativa se encuentran crear, tal como se señala en la Ley General de Archivos, la Dirección de Archivo General del Municipio



a fin de que sea el área encargada de promover que las áreas operativas (correspondencia, archivo de trámite, archivo de concentración y archivo histórico) lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de Municipio. Este supuesto jurídico encuentra su sustento legal en el artículo 27 de la Ley General de Archivo donde además se señala: “El titular del área coordinadora de archivos deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado. La persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en esta Ley y la de la entidad federativa en esta materia.”

Con esta medida jurídica se crea una dirección especializada en la administración de documentos públicos que tendrá la obligación de poner en marcha el funcionamiento del sistema institucional de archivos de los municipios y así lograr la correcta organización, conservación, administración y preservación homogénea de los acervos documentales municipales. Por su parte, se exime a los cronistas de la responsabilidad de custodiar el archivo municipal fortaleciendo su trabajo que es “describir el acontecer diario de los municipios y llevar el registro de la historia local”. Esta reforma permitirá la profesionalización del personal que labora en los archivos al mismo tiempo que permitirá el robustecer la labor del cronista.

Al establecer la obligación de crear una Dirección de Archivo General de los Municipios y por ende implementar el sistema institucional de archivos¹¹ también se establece

¹¹ **Artículo 20.** El Sistema Institucional es el conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado y sustenta la actividad archivística, de acuerdo con los procesos de gestión documental. Todos los documentos de archivo en posesión de los sujetos obligados formarán parte del sistema institucional; deberán agruparse en expedientes de manera lógica y cronológica, y relacionarse con un mismo asunto, reflejando con exactitud la información contenida en ellos, en los términos que establezca el Consejo Nacional y las disposiciones jurídicas aplicables. **Ley General de Archivos**



la obligación de contar con las áreas operativas de gestión documental, es decir: correspondencia u oficialía de partes; archivo de trámite; archivo de concentración y archivo histórico.

La conservación y apoyo documental de los municipios debe alejarse de la labor del archivo como un mero auxiliar del trabajo del historiador y fortalecer los trabajos que impulsen poner al archivo al servicio de la ciudadanía para generar una cultura de la información y tener una herramienta eficaz en el combate a la corrupción.

Una de las tareas fundamentales que deben rescatarse y aplicarse en materia de archivos municipales es la implementación de los sistemas de gestión documental, como mecanismo para garantizar la seguridad y transparencia de la información; precisamente este es uno de los puntos centrales de la iniciativa que hoy se presenta y que garantiza la correcta organización, custodia y difusión de los documentos que generan los municipios.

La LXIII Legislatura del Estado ha trabajado en materia de archivos desde su inicio; como legisladores somos conscientes de que los archivos son el testimonio de nuestra historia, son nuestro patrimonio documental y son la herramienta para conocer las actuaciones de nuestras instituciones. Con estos documentos podemos conocer el pasado, explicar el presente y proyectar el futuro. De ahí la importancia de trabajar en una legislación armonizada con la Ley General y Estatal de Archivos a fin de colocar al patrimonio documental de los municipios, estado y del país en el lugar que le corresponde.

La iniciativa de Reforma que pongo a su consideración incluyó las observaciones técnicas y legales que realizó el Archivo General de la Nación, lo anterior con la finalidad de ir acordes con la nueva reglamentación en materia de archivos así como con las políticas para la administración y gestión de documentos.



DECIMO PRIMERO. En sesión ordinaria del Pleno, correspondiente al día 17 de junio del año 2020, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se adiciona una fracción X al artículo 60, una fracción XV al artículo 98 y el Capítulo XVII al Título Cuarto Administración Municipal de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, presentada por los Diputados Héctor Adrián Menchaca Medrano, Jesús Padilla Estrada y por la Diputada Gabriela Evangelina Pinedo Morales. Por acuerdo de la Mesa Directiva, mediante memorándum número 1159, de la misma fecha, la iniciativa fue turnada a la Comisión de Hacienda y Fortalecimiento Municipal, para su análisis y la emisión del dictamen correspondiente.

La iniciativa presentada se justificó bajo la siguiente:

Exposición de motivos.

Introducción

En la literatura encontramos múltiples definiciones de la Salud Pública que a través de la historia han sido modificadas con respecto al contexto de sanitario y social en que se encontraron, mismos que han agregado conceptos diferentes con la consecuente definición de responsabilidades y obligaciones de los involucrados. Es importante señalar algunas de las definiciones que más sobresalen y reflejan la evolución de la Salud Pública:

- 1. E. Winslow (1920):** “Es la ciencia y el arte de prevenir las enfermedades, prolongar la vida, fomentar la salud y la eficiencia física y mental, mediante el esfuerzo organizado de la comunidad”.



2. *Jonh H. Hanlon (1974): “La Salud Pública se dedica al logro común del más alto nivel físico, mental, y social de bienestar y longevidad, compatibles con los conocimientos y recursos disponibles en un tiempo y lugar determinados. Busca este propósito como una contribución al efectivo y total desarrollo y vida del individuo y su sociedad”.*
3. *Julio Frenk (1992): “A diferencia de la medicina clínica, la cual opera a nivel individual, y de la investigación biomédica, que analiza el nivel sub individual, la esencia de la Salud Pública consiste en que adopta una perspectiva basada en grupo de personal o poblaciones”.*

Se desprende que, además de lograr el más alto nivel de bienestar individual, la salud pública da primacía a la evolución de un adecuado desarrollo comunitario en bienestar. Es claro que en tiempos modernos abarca no solo la higiene tradicional y la epidemiología de las enfermedades infecciosas o transmisibles, sino también considera factores de riesgo para enfermedades no transmisibles (tales como diabetes, hipertensión, accidentes, adicciones, violencia, etc.) y determinantes sociales de la salud (desempleo, pobreza, minorías sociales, marginación, etc.) que influyen en el proceso salud-enfermedad.

Es aquí donde la figura del municipio, como primer organizador social, entra en un rol fundamental de intervención como coordinador y principal fuente de información y planeación estratégica de políticas públicas de salud local (nichos sociales).

La nueva salud pública desde el municipio puede y debe interactuar con otros campos del conocimiento como las ciencias sociales, la economía, la tecnología, el urbanismo, el desarrollo social, la buena gestión de servicios públicos, etc.; además, con la participación intersectorial lograría la



atención sanitaria universal, la gestión de los servicios personales, la acción comunitaria y, en tiempos de urgencia o emergencia epidemiológica, ser un mejor gestor de acciones específicas de contención y mitigación (epidemias o pandemias).

Con esta nueva salud pública desde el municipio, éste se ocupa de la acción y trata de abordar aspectos como la promoción de la salud, la prevención de las enfermedades, el acceso equitativo a los servicios de salud, el medio ambiente y la gobernanza, entendida ésta última como el proceso mediante el cual las organizaciones toman decisiones importantes y determinan a quiénes incluye y de qué manera rendirán cuentas de ella, y el desarrollo social y económico.

La nueva acción de la salud pública municipal se orientaría hacia la prevención de enfermedades, la promoción de la salud, los cambios en la gestión de los sistemas de salud y otros recursos de la sociedad; identifica medidas viables para abordar los retos municipales de salud actuales y salvar vidas, mejorar la supervivencia, incrementar los años de vida saludables y la calidad de vida, así como reducir las desigualdades en salud.

Lo anterior, por supuesto, sin dejar de considerar en todas las acciones de salud pública desde el municipio los principios éticos:

- *Equidad;*
- *Participación;*
- *Solidaridad;*
- *Sostenibilidad;*
- *Integridad;*
- *Universalidad;*
- *Eficiencia;*



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Justicia; y

Paz.

Los responsables de tomar decisiones, especialmente desde el nivel federal y estatal, ya no son los únicos actores relevantes en la atención de la salud de la población, sino más bien un grupo multidisciplinario (sociología, ciencia política, administración, economía, demografía, etc.) que incluya al municipio (como ente activo principal), la sociedad civil y el sector privado.

La importancia de la participación del municipio en la salud pública en nuestros tiempos es primordial, por ser la unidad de gobernanza mínima que entre sus ventajas considera el conocimiento más efectivo y objetivo del territorio que gobierna, y representa el agente que da conocimiento de los usos y costumbre de los nichos social que gobierna.

La presente iniciativa propone establecer facultades de los ayuntamientos en cuanto a salud pública y una dirección de salud pública en los municipios, adicionando una fracción X al artículo 60 en el Capítulo IV Facultades y obligaciones de los Ayuntamientos dentro del Título Segundo Gobierno Municipal; así como una fracción XV al artículo 98 en el Capítulo I Dependencias Municipales y un capítulo XVII ambos dentro del Título Cuarto Administración Municipal de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas.

El objetivo principal radica en que el municipio deben tener en su estructura interna un ente legal-administrativo que coadyuve con las demás instituciones a velar por los fines y garantice los ideales de los tratados internacionales de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) de los cuales formamos parte, así como de los artículos 1, 4 y 115 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Mexicanos, que rezan sobre la protección al Derecho Humano de la Salud, armonizando y haciendo sinergia en la acción local con las leyes reglamentarias en materia de Salud Pública y Medio Ambiente.

Dicha iniciativa encuentra sus fines para que el municipio, mediante un andamiaje legal-administrativo objetivo, estratégico, planificado, evaluativo e innovador, realice las siguientes funciones esenciales que a salud se refiere desde el nivel más elemental de la administración gubernamental:

- 1. Vigilancia y análisis de la situación municipal de salud de la población;*
- 2. Vigilancia, control de riesgos y daños en salud pública municipal;*
- 3. Promoción de la salud municipal;*
- 4. Participación social y empoderamiento de los ciudadanos municipales en salud;*
- 5. Desarrollo de políticas, planes y capacidad de gestión que apoyen los esfuerzos en salud pública municipal;*
- 6. Regulación local en salud pública municipal;*
- 7. Evaluación y promoción municipal del acceso equitativo de la población a los servicios de salud;*
- 8. Desarrollo municipal de recursos humanos y capacitación en salud pública; y*
- 9. Reducción del efecto de emergencias y desastres en salud.*

El Avance en el tiempo del Derecho Humano Universal a la Salud Pública y de estas a la Salud en todas las políticas públicas.

La salud (especialmente en la parte de la promoción de la salud y la prevención de enfermedades) se ha constituido en un bien jurídico público internacional y el reconocimiento, protección y promoción del derecho a la salud, es una preocupación constante y creciente del



Derecho Internacional desde la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

Los primeros instrumentos jurídicos para darle viabilidad al Derecho Humano de la Salud fueron la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Organización Mundial de la Salud; mismas que en general establecen que la salud es una responsabilidad de los Estados, entendiendo que todos los niveles de gobierno son los responsables: “Los gobiernos tienen responsabilidad en la salud de sus pueblos, la cual sólo puede ser cumplida mediante la adopción de medidas sanitarias y sociales adecuadas.” (Preámbulo del Convenio Constitutivo OMS). Sobra recalcar que México forma parte de los Estados miembros de las distintas declaraciones, convenios o pactos que a salud se refiere.

En general, la salud es un bien del derecho humano a la salud. La norma parte de un supuesto lógico: la persona o la familia individualmente consideradas no pueden por sí mismos proveerse de esos bienes, requieren necesariamente la participación de la sociedad en su conjunto y particularmente del Estado.

Derivado del derecho humano universal a la salud se han desprendido a razón de las circunstancias de salud y medio ambiente numerosos instrumentos entre los que destacan: el Convenio sobre Derechos del Niño (CDN), Declaración de los Derechos del Retrasado Mental, Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, Convenio Constitutivo de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 1946), Declaración de Alma Ata sobre Atención Primaria (1978), Convenio Marco de la OMS sobre Control del Tabaco, Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos (UNESCO, 2005), entre otras, que han servido de directrices para el diseño de políticas públicas en salud.

Se tiene un especial énfasis en la promoción de la salud y prevención de las enfermedades en la Declaración de Alma



Ata, y años posteriores en la Declaración de Ottawa, dando paso a los argumentos que hoy en día conocemos sobre la Salud Pública y la importancia de una adecuada relación interinstitucional o intersectorial con el individuo y la comunidad.

En el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, encontramos el derecho a la salud reconocido en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre aprobada en el seno de la Organización de los Estados Americanos, Bogotá, 1948, cuyo texto expresa: “Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales... correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”.

En el mismo sentido, la Organización Panamericana de la Salud es el organismo internacional a través del cual la OMS implementa los lineamientos y estrategias que a salud se refiere en la Américas.

Por otro lado, el derecho a la salud también aparece reconocido en el art. 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PACADH) así como en El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El PIDESC crea el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CODESC) como organismo para la vigilancia y supervisión del cumplimiento de los derechos reconocidos en el Pacto. Para la CODESC “el más alto nivel posible de salud” toma en cuenta tanto las condiciones biológicas y socioeconómicas como los recursos con que cuenta el Estado.

En concreto, vemos cómo a través de los instrumentos jurídicos internacionales, en especial los interamericanos, se desprenden las obligaciones que el Estado Mexicano y



sus distintos niveles (Federal, Estatal y Municipal) han adquirido.

H. LEGISLATURA DEL ESTADO

Asimismo, reconoce la vinculación de la efectividad del derecho a la Salud con el desarrollo económico del país, de allí que la norma exige “hasta el máximo de recursos disponibles”, para concluir que “el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarias para alcanzar el más alto nivel posible de salud”.

En la regulación internacional el derecho humano de la Salud reconoce que para lograr grados óptimos de salud individual o colectiva, se requiere no solo de servicios de salud, de vigilancia epidemiológica o inmunización contra enfermedades infectocontagiosas; sino de salud en todas las políticas públicas que involucre necesariamente la satisfacción de este derecho reconocido en el corpus iuris internacional.

Para ello se insta a los Estados partes a tomar todas las medidas de cualquier naturaleza para lograrlo, con la obligación de adoptar todas las medidas, de cualquier naturaleza, apropiadas y necesarias para que toda persona que habita en su territorio, alcance el efectivo disfrute de este derecho a la salud. En México, estas medidas deben ser implementadas desde el municipio, nivel más cercano a la ciudadanía y medio ambiente, y no solo desde los ámbitos federal y estatal, limitándolas solamente a las respectivas secretarías de salud.

La Organización Mundial de la Salud en 2014 implementó una nueva estrategia para que el derecho humano de la salud se materialice en todos los pueblos. Los Estados miembros (sus distintos poderes y niveles de gobierno) están obligados a respetarla y llevar a cabo. México debe configurar estrategias dentro de las cuales participen todos los entes que están involucrados, federación, estados, municipios y ciudadanos, mediante un marco



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

jurídico que en particular dé obligación al municipio de participar activamente en la salud pública de su territorio.

La sinergia entre la promoción de la salud, los determinantes sociales de la salud y los derechos humanos está incorporada en el concepto de la salud en todas las políticas. Esta sinergia ha sido subrayada en la Carta de Bangkok para la promoción de la salud en un mundo globalizado del 2005, la Declaración de Adelaida sobre la Salud en Todas las Políticas del 2010, la Declaración Política de Río sobre Determinantes Sociales de la Salud del 2011 y la Octava Conferencia Mundial de Promoción de la Salud del 2013. La salud en todas las políticas se centra en la promoción de la salud y la equidad en materia de salud mediante una respuesta integrada de las políticas del gobierno. En este enfoque se destaca la importancia de promover e integrar la salud en todos los sectores, incluidos los de la agricultura y la ganadería, la educación, el trabajo, el medio ambiente, la economía, la vivienda y el transporte.

El enfoque de la salud en todas las políticas es fundamental para abordar varios problemas de la sostenibilidad del medio ambiente y la equidad en salud. Por ejemplo, las condiciones ambientales adversas y la exposición a agentes biológicos y químicos pueden conducir a efectos sanitarios negativos e inducir la aparición de enfermedades. Las interacciones humanas en el medio ambiente son complejas y requieren la colaboración intersectorial al elaborar políticas y programas.

Una de las principales contribuciones de la salud en todas las políticas es su potencial para combatir el aumento de las enfermedades no transmisibles; muchos factores que configuran la epidemia de estas enfermedades se encuentran fuera del alcance de la política del sector de la salud. Por consiguiente, la mayoría de los beneficios sobre la salud alcanzados por medio de



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

la promoción de la salud y la prevención de enfermedades se obtendrán al influir en las políticas en ámbitos como el comercio, el trabajo, la producción farmacéutica y de alimentos, la agricultura y la ganadería, el desarrollo urbano, la educación y las políticas tributarias.

Un enfoque de estas políticas desde el municipio para abordar retos de salud pública (como las enfermedades no transmisibles) fortalecerá aún más la integración de las medidas de los sistemas existentes en el sector de la salud y otros sectores, aumentará la influencia y la sostenibilidad de las políticas, y mejorará la rendición de cuentas en el municipio, pero también impactará en los aspectos económicos de las entidades gubernamentales al incidir en las decisiones correctas para que, a la postre, los efectos negativos de una mala decisión de política pública no impacten en las arcas públicas.

La buena salud mejora la calidad de vida, incrementa la productividad de la fuerza laboral, aumenta la capacidad de aprendizaje, fortalece a las familias y las comunidades, apoya los hábitats y entornos sostenibles, y contribuye a la seguridad, la reducción de la pobreza y la inclusión social. El vínculo entre la salud, el bienestar y el desarrollo económico ha sido incorporado en la agenda política de los países de la Región de las Américas, que reconocen la necesidad de la acción gubernamental coordinada mediante el enfoque de la salud en todas las políticas desde el municipio.

El Municipio y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La visión holística y multidisciplinaria de la salud pública partiendo del Derecho Humano Universal a la Salud se plasma en nuestra Constitución Política y las leyes Reglamentarias de ésta; pero a nivel municipal, con la falta de organización legal-administrativa homologada que



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

aborde y materializan los mandatos constitucionales, se genera un déficit.

El artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala: “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, así como de las garantías para su protección”...La salud es considerada un derecho humano y el Estado debe ser el garante de cumplir la efectividad de ese derecho mediante un andamiaje jurídico y administrativo. El municipio, como base de organización social y territorial, debe ser el principal agente gubernamental que constituya un sistema legal y administrativo en su organización que vele por que se cumpla este Derecho.

En el mismo orden de ideas, el artículo 4 Constitucional vas más allá al señalar que: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general”... el Estado tiene la obligación de garantizar ese Derecho Humano; sin embargo actualmente el municipio carece de facultades para la toma de decisiones que en salud se refiere; dejando, por vacío legal, toda la responsabilidad a la Secretaría de Salud.

El citado artículo vela por la igualdad de sexo y género, considera a la familia como la célula fundamental para el desarrollo de la sociedad, la planificación familiar y el control de la natalidad, la buena nutrición en la niñez, el saneamiento y la buena administración del agua como elemento vital para el ser humano, el cuidado del medio ambiente que influya en un cuidado de la naturaleza y control y cuidado de los recursos naturales no renovables; además, vela por el desarrollo de una cultura con estilos



de vida saludables, con acciones de promoción de la salud y prevención de las enfermedades. El municipio, sin duda, está obligado desde su trinchera a ser el primer nivel de gobierno garante de cumplir estos mandatos constitucionales.

El artículo 115 de nuestra Constitución viste de personalidad jurídica y manejo de su patrimonio propio al municipio conforme a la ley, por lo que administrará libremente su hacienda, así como tendrá a cargo una serie de funciones y servicios públicos para beneficio de las condiciones territoriales y socio-culturales-económicas que prevalezcan.

Es claro que los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar los bandos de policía y buen 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 en un esquema de la Salud Pública.

Así, con capacidad administrativa y financiera sin perjuicio de su competencia constitucional, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales en todos los ámbitos: ecología, medio ambiente, salud, manejo de residuos, administración en salud, entre muchos otros.

Además, entiéndase que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley, y que el ayuntamiento puede ser capaz de planear y administrar recursos financieros para la implementación de un área dedicada a la salud pública.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

La importante relación entre el Municipio y la Ley General de Salud

La reglamentaria Ley General de Salud, dentro de sus preceptos, nos señala el artículo noveno: “los Estados tendrán la capacidad de solicitar asesoramiento para la descentralización de los servicios a los municipios”, pero debemos tener en cuenta que las necesidades en infraestructura, insumos y recursos humanos deben de analizarse en conjunto, es decir, debe existir una interrelación simbiótica entre los gobiernos estatales y municipales para atenderlas; en la actualidad, los municipios de ninguna manera intervienen en el análisis de factibilidad de reemplazar o construir nuevas unidades de salud; lo mismo pasa con los recursos humanos.

Se trata de que, de manera conjunta, municipio, Secretaría de Salud Estatal y entidades de salud federales tengan la comunicación, interlocución, coordinación y funcionamiento adecuados para descentralizar de una manera planeada y de acuerdo a las necesidades que cada municipio tenga diferentes acciones tendientes a la salud pública de los habitantes de las demarcaciones territoriales respectivas.

Vemos cómo las Secretarías de Salud Estatales contratan personal para conglomerarlos en lugares de adscripción que no son necesarios y no realizan la función de acuerdo a su perfil; la mayoría de las ocasiones se invierte en infraestructura de segundo o tercer nivel de atención que no es necesaria, dejando de lado la atención primaria de la salud con un enfoque preventivo de la enfermedad y de promoción de la salud, contrario a los objetivos actuales de la puesta en marcha del recién creado Instituto Nacional del Bienestar, cuyo enfoque principal es la atención primaria en salud.

El Artículo 21 de la Ley General de Salud señala: “Los acuerdos de coordinación que se celebren se sujetarán a las siguientes bases: VI. Definirán, en su caso, las



directrices de la descentralización de los gobiernos de los estados a los municipios;”...sin embargo en lo operativo son muy pocas, los únicos acuerdos que se firman son los de colaboración con COFEPRIS (especialmente en cuanto a distribuir información pertinente a los vendedores, ganado de corral, etc.), los de comodato de ciertas unidades abandonadas y que el municipio ocupa para implementar una política aislada en salud, los de participación entre el comité de salud y las jurisdicciones sanitarias, para el uso de ambulancias entre otros de menor relevancia.

El artículo 57 señala: “La participación de la comunidad en los programas de protección de la salud y en la prestación de los servicios respectivos, tiene por objeto fortalecer la estructura y funcionamiento de los sistemas de salud e incrementar el mejoramiento del nivel de salud de la población”...en lo operativo la realidad consiste en la formación de comités de salud. Estos se utilizan para el cumplimiento de metas que exigen los distintos programas de salud pública (encuestas, llenado de cuestionarios, visitas domiciliarias, etc.), en la convocatoria a la misma población a pláticas de promoción de la salud de manera aislada y ocasional. La realidad es que no hay ninguna coordinación entre municipio y jurisdicción sanitaria para llevar un plan adecuado de trabajo sostenible y a largo plazo.

En el artículo 58 se señala: “La comunidad podrá participar en los servicios de salud de los sectores público, social y privado a través de las siguientes acciones: I. Promoción de hábitos de conducta que contribuyan a proteger la salud...II. Colaboración en la prevención o tratamiento de problemas ambientales vinculados a la salud; III. Incorporación, como auxiliares voluntarios,...IV. Notificación de la existencia de personas que requieran de servicios de salud...V. Formulación de sugerencias para mejorar los servicios de salud; VI. Información a las autoridades competentes de las irregularidades o deficiencias que se adviertan en la prestación de servicios



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

de salud, y VII. Otras actividades que coadyuven a la protección de la salud”... Lamentablemente la sociedad mexicana por propia voluntad hace caso omiso a la participación, aún más cuando las secretarías de salud carecen del personal y la estructura municipal para estimular a los ciudadanos a que participen en actividades de la salud.

Actualmente, los ciudadanos que participan son en algunos casos las auxiliares de salud, los comités de salud que se encuentre formados y el personal médico y paramédico de la unidad de salud (por lo regular 2, máximo 3 personas). Cabe mencionar que los comités de salud organizados por los centros de salud actualmente no funcionan porque anteriormente se utilizaba el programa OPORTUNIDADES como medio de coerción para que participaran principalmente las mujeres. Los comités de salud municipales se conforman intersectorialmente, pero en lo operativo, muy escasamente se unen para llevar a cabo actividades de salud; en realidad, simplemente se cumple con el programa de salud pública institucional.

El artículo 59 dice: “Las dependencias y entidades del sector salud y los gobiernos de las entidades federativas, promoverán y apoyarán la constitución de grupos, asociaciones y demás instituciones que tengan por objeto participar organizadamente en los programas de promoción y mejoramiento de la salud individual o colectiva”...En lo respecta a la Secretaría de Salud se conforman grupos de los distintos programas de salud: grupos juveniles, de diabéticos (GAM), de hipertensos, con sobrepeso u obesidad, de fumadores y alcohólicos; estos son los más significativos pero lamentablemente todos estos grupos son de entre 10 a 20 personas máximos, los cuales cada mes son las mismas personas, no hay una expansión de la estrategia, simplemente se limitan a acudir a su centro de salud una sola ocasión por mes a una platica sobre algún tema de salud.



El artículo 77 bis 35 dice: “Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto de Salud para el Bienestar tendrá las funciones siguientes: II. Celebrar y proponer convenios y demás instrumentos jurídicos de coordinación y colaboración con las instituciones de salud públicas, entidades federativas y municipios, para asegurar el cumplimiento de su objeto;”...Es importante señalar este artículo porque por primera vez los municipios podrán celebrar convenios directamente con el recién creado Instituto. Esto ayudará a mejorar los esfuerzos que en conjunto se realizan en las comunidades. Los municipios deben tener una estructura fundamentada jurídica y administrativamente para poder hacer un análisis objetivo de su situación de salud en particular y así poder sugerir acciones prioritarias en sus demarcaciones y junto con los tres niveles de gobierno participar en poder llevarlas a cabo para beneficio de la sociedad.

El artículo 104 dice: “La Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, y de conformidad con la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, captarán, producirán y procesarán la información necesaria para el proceso de planeación, programación, presupuestación y control del Sistema Nacional de Salud, así como sobre el estado y evolución de la salud pública”...En la actualidad solamente la Secretaría de Salud Estatal hace un diagnóstico de salud y plan operativo anual en base a los datos que de ella misma construye, muchas veces repetidos y maquillados, por lo que al final se traduce y resulta en un plan de presupuestó histórico desfasado con la realidad. Es importante que el municipio con base en la creación de la estructura jurídico-administrativa propuesta en esta iniciativa capte, produzca, analice y evalúe los propios datos de su territorio con la finalidad de conocer no solo el estado de salud de sus habitantes sino también el de salud pública que guarda.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Artículo 106 dice *“Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las autoridades de las comunidades indígenas cuando proceda, así como las personas físicas y morales de los sectores social y privado, que generen y manejen la información a que se refiere el artículo 104 de esta ley, deberán suministrarla a la Secretaría de Salud, con la periodicidad y en los términos que ésta señale, para la elaboración de las estadísticas nacionales para la salud”*...Es en este artículo donde aun con más razón jurídica-administrativa justificada se hace necesario la creación de una Dirección de Salud Pública Municipal; se necesitan datos confiables y quién más con capacidad operativa para conocer de datos bio-estadísticos que el municipio como unidad administrativa mínima y más importante de nuestro país.

El Artículo 126 dice: *“La Secretaría de Salud y las autoridades federales, estatales y municipales en sus respectivos ámbitos de competencia, se coordinarán para evitar que se instalen o edifiquen comercios, servicios y casas habitación en las áreas aledañas en donde funcione cualquier establecimiento que implique un riesgo grave para la salud de la población”*... Las autoridades municipales son las primeras en conocer de cualquier tipo de negocios que impliquen un riesgo o no para la salud; actualmente solo algunos municipios cuentan con convenios de colaboración con COFEPRIS para mantener la información actualizada sobre el tema. Sin embargo esta responsabilidad al final recae solo en el personal de la COFEPRIS dejando al municipio sin acción. Por ejemplo en toda la Jurisdicción sanitaria número uno de Fresnillo, Zacatecas (la más grande del Estado) que abarca más de 7 municipios con gran dispersión de población, grandes distancias, solo la atienden entre 5 a 8 personal operativo. La Dirección de Salud Pública Municipal ayudaría a darle viabilidad a todo el proceso administrativo que conlleva la vigilancia de los negocios, sin intervenir en la jurisdicción de la COFEPRIS.



El artículo 163 dice “La acción en materia de prevención y control de accidentes comprende: I. El conocimiento de las causas más usuales que generan accidentes; Para la mayor eficacia de las acciones a las que se refiere este artículo, se creará el Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes del que formarán parte representantes de los sectores público, social y privado”. La Secretaría de salud lleva a cabo un programa de prevención y control de accidentes limitado a solo realizar pláticas informativas sobre la prevención en sesiones dentro de los centros de salud o en algún otro espacio como aulas educativa de nivel secundaria mensualmente con un número muy reducido de participantes.

El artículo 184 dice “La acción extraordinaria en materia de salubridad general será ejercida por la Secretaría de Salud, la que deberá integrar y mantener permanentemente capacitadas y actualizadas brigadas especiales que actuarán bajo su dirección y responsabilidad y tendrán las atribuciones siguientes: I. Encomendar a las autoridades federales, estatales y municipales, así como a los profesionales, técnicos y auxiliares de las disciplinas para la salud, el desempeño de las actividades que estime necesarias y obtener para ese fin la participación de los particulares”...El tema de epidemias, pandemias o desastres naturales conllevan acciones de salud pública ordenadas, efectivas y eficientes para mitigar o desaparecer los daños a la salud; siempre y cuando se realicen de una manera coordinada en los distintos niveles de gobiernos y sectores (educativo, salud, etc.). Sin duda alguna el municipio es un agente administrativo primordial para lograr la efectividad de las acciones extraordinarias planteadas en alguna situación de urgencia o emergencia que en salud se refiere.

El artículo 393 dice “Corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, la vigilancia del



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

cumplimiento de esta ley y demás disposiciones que se dicten con base en ella. La participación de las autoridades municipales y de las autoridades de las comunidades indígenas, estará determinada por los convenios que celebren con los gobiernos de las respectivas entidades federativas y por lo que dispongan los ordenamientos locales”... El Artículo 403. “Son competentes para ordenar o ejecutar medidas de seguridad, la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias. La participación de los municipios y de las autoridades de las comunidades indígenas estará determinada por los convenios que celebren con los gobiernos de las respectivas entidades federativas y por lo que dispongan los ordenamientos locales”...El municipio es el primero en tener pleno conocimiento de los usos, costumbres y tradiciones (cosmovisión) de las distintas comunidades que tienen rasgos o son completamente indígenas; pero no tan solo comunidades sino reduciéndolo un poco más a nichos sociales o familias en lo particular. La Dirección propuesta daría cuenta de forma objetiva de ello y daría continuidad a la igualdad, equidad y acceso a la salud de esta población. El municipio sería capaz de ordenar y ejecutar medidas de promoción de la salud y prevención de las enfermedades en coordinación con el sector salud y también realizar convenios con los mismos fines con distintas dependencias.

El artículo 404 dice “Son medidas de seguridad sanitaria las siguientes:

- El aislamiento;*
- La cuarentena;*
- La observación personal;*
- La vacunación de animales;*
- La destrucción o control de insectos u otra fauna transmisora y nociva;*
- La suspensión de trabajos o servicios;*
- La suspensión de mensajes publicitarios en materia de salud;*



- *La emisión de mensajes publicitarios que advierta peligros de daños a la salud;*
- *El aseguramiento y destrucción de objetos, productos o substancias;*
- *La desocupación o desalojo de casas, edificios, establecimientos y, en general, de cualquier predio;*
- *La prohibición de actos de uso; y*
- *Las demás de índole sanitaria que determinen las autoridades sanitarias competentes, que puedan evitar que se causen o continúen causando riesgos o daños a la salud.*

Son de inmediata ejecución las medidas de seguridad señaladas en el presente artículo"...Todas estas medidas plasmadas se llevan a cabo pero de una manera descoordinada, tardía y en algunas ocasiones no efectiva se apegan solamente a la rectoría de la Secretaría de Salud cuando ya ve acaecidos sus recursos materiales, financieros y humanos solicitando apoyo del municipio; pero no solo eso sino que el municipio en algunas ocasiones se hace omiso a su responsabilidad con la salud de su población gobernada hasta el punto de negarla ocasionalmente o por el contrario se rehace en el líder de las estrategias de salud.

Actualmente se vive una pandemia que ha puesto en evidencia algunas carencias en el sistema de salud, otras sin duda se arrastran de mucho tiempo atrás; ha evidenciado que la mayoría de la sociedad organizada sí realiza las recomendaciones por propia convicción o miedo. A nivel municipal, ha puesto en jaque a las autoridades locales ya que la autoridad máxima en salud es el comité municipal de salud, el cual en la mayoría de los municipios se sesiona una vez cada año y no hay continuidad en las estrategias que se plantean; en sí todo depende de la voluntad y responsabilidad con la salud que tenga el presidente municipal en turno para apoyar en caso de eventos extraordinarios en salud.



Finalmente los artículos TRANSITORIOS señala: “...SEGUNDO.- Los gobiernos Federal, de las entidades federativas y de los municipios deberán desarrollar, de manera coordinada, las políticas públicas previstas en el presente Decreto a partir de los recursos presupuestarios disponibles, para lograr, de manera progresiva, el cumplimiento del mismo. TERCERO.- La Secretaría difundirá en los medios impresos y electrónicos, la participación de los municipios y gobiernos de los estados y del Distrito Federal, en los programas de certificación. CUARTO. El gobierno del Distrito Federal, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, deberán adecuar sus Leyes, reglamentos, bandos y demás disposiciones jurídicas, de acuerdo con las competencias que a cada uno corresponda, para que sean congruentes con la presente Ley”...Son artículos transitorios que dan cuenta de la importancia de la participas del municipio; dan la pauta para vislumbrar la necesidad de la presente iniciativa.

Leyes orgánicas de los municipios de 17 Estados de la República Mexicana (muestra 17 Estados) y su responsabilidad tácita y expresa con la salud de su población

Las leyes orgánicas de los municipios encuentran diferencias en cuanto a su estructura y organización parcialmente importantes pero en todas ellas se encuentra contenido las responsabilidades que el municipio carga para con la protección de la salud que ordena el Artículo 1, 4 y 115 Constitucionales.

En todas ellas se da la facultad jurídica a los municipios de crear las dirección, departamentos o áreas que de acuerdo a sus necesidades requieran para darle viabilidad a los planes de desarrollo de cada ayuntamiento, tan es visible en los hechos que en todas las Entidades Federativas todos sus municipios tienen desde una simple área administrativa a una compleja que se encarga de



aspectos de la salud. Así algunas cuentan con departamentos, coordinaciones, subdirecciones y direcciones de salud. En Zacatecas, algunos municipios ya contienen algún área por ejemplo: el “departamento de sanidad” en Fresnillo, el “departamento de salud” en Zacatecas, la “coordinación de vinculación en salud” en Guadalupe, la “dirección de salud pública y medio ambiente” en Sombrerete, la “subdirección de salud” en Villanueva entes técnicos jurídicos-administrativos que realizan actos de salud en el ámbito de la promoción de la salud y prevención de la enfermedad que conllevan un gasto público en salud.

Con lo anterior podemos decir que la realidad jurídica ha rebasado a las leyes orgánicas de los municipios, las cuales no han encontrado su renovación jurídica y se ha permitido que el municipio entre a la vanguardia en coadyuvar con los esfuerzo por mejorar la salud, esto es, en su justa esfera jurídica sin invadir el de las instituciones estatales o federales por lo que es de suma importancia que todos los municipios tengan un ente jurídico-administrativo que garantice coadyuvar organizadamente con mejor la salud de los zacatecanos.

En el sustrato de proposiciones encontradas en los distintos ordenamientos jurídicos de 17 Estados de la república mexicana refieren conceptos deontológicos y hermenéuticos que hacen referencia a las obligaciones que tiene el municipio con el estado de salud de su población. A decir de cada una de ellas, algunas manejan igualdad de premisas, otras presentan variaciones relativas o muy marcadas. Por ejemplo se manejan términos como “Mantener”, “vigilar”, “promover”, “procurar”, “prevenir”, “combatir”, “restablecer”, “asistir”, “coadyuvar”, “informar”, “colaborar”, “auxiliar”, “crear programas”, “fortalecer”, “participación ciudadana” y “realizar convenios” que sin duda fijan una premisa, y por tanto una proposición jurídica con cual derivan a un



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

razonamiento lógico-jurídico que vierte responsabilidad municipal con la salud de su población.

Como ejemplo tenemos las leyes de : Aguascalientes, Baja California, Estado de México, Morelos, Coahuila de Zaragoza, Chihuahua, Nuevo León, Nayarit, Chiapas, Durango, San Luis Potosí, Hidalgo, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán de Ocampo, y otro.

Los reglamentos orgánicos municipales y su responsabilidad con la salud

A niveles federales prácticamente todos los municipios cuentan con un área administrativa en su organigrama encargada de implementar estrategias y realizar acciones específicas de salud, todas ellas en su mayoría dirigidas a la promoción de la salud y prevención de la enfermedad; así también en momentos de urgencias o emergencias sanitarias. Resulta que éste, es el primer contacto con las comunidades y sociedad para activar acciones que coadyuven a mitigar los daños o mejorar las condiciones. Así podemos encontrar a los municipios de Durango, Cuautitlán, Guadalajara, Torreón, Hermosillo, Cuernavaca, Pachuca, Ciudad Victoria, Matamoros, Toluca, Chilpancingo, Tepic, Cuauhtémoc, Xalapa, Jamay, Villahermosa, Manzanillo, Ciudad Guzmán, Chimalhuacán, Cuautla, Nogales, Calkiní, etcétera.

En todas las Entidades Federativas de la Nación podemos encontrar municipios que han diseñado un área específica de acuerdo a sus circunstancias socio-culturales y epidemiológicas que vele por la protección a la salud, estos en el ámbito de sus facultades; utilizando recursos públicos por distintas vías, por ejemplo el ramo 33, 23, etc., esto para darle viabilidad desde sus facultades jurídicas a acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad como es: aporte de gasolinas para distintas campañas de salud entre ellas las de vacunación



humana, canina y felina, salud reproductiva, entre otras, personal de apoyo a revisar comercios, rastros, entre otros.

Zacatecas cuenta con una estructura municipal de salud en distintos municipios desde hace más de 1 década que ha coadyuvado en acciones de detección, prevención, atención y rehabilitación, por ejemplo: al municipio de Zacatecas que dentro de su estructura cuenta con un “Departamento de salud”, Fresnillo tiene un “Departamento de sanidad”, Guadalupe cuenta con una “Coordinación de vinculación para la salud”, Sombrerete tiene “Dirección de salud pública y medio ambiente”, Villanueva un “Departamento de salud” cuyo objetivo principal es el mejoramiento de la salud de su población. Es importante destacar que el financiamiento es propio, por medio de una reestructuración o asignación de recursos ya contenidos en sus propuestas de ley de ingresos municipales.

Funciones de los SSZ parcialmente cumplidas

Son funciones publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas de las distintas direcciones y subdirecciones de la Secretaría de salud de Zacatecas plasmadas en su Estatuto Orgánico de los Servicios de Salud relacionadas de manera directa con el municipio, en las cuales éste se ve en desventaja por la falta de una estructura legal-administrativa en salud dentro de su bando de buen gobierno y policía municipal.

Una de las funciones de la dirección general de la Secretaría de Salud de Zacatecas según su Estatuto Orgánico consiste en analizar y suscribir acuerdos o convenios de colaboración con dependencias y entidades de administración pública federal, entidades estatales, los municipios y organismos del sector privado; sin embargo en la práctica la elaboración (y lo que conlleva) solo se practica de manera unilateral (SSZ) debido a que el municipio carece en su totalidad de conocimiento y



capacidad técnico-administrativa para proponer estrategias que impliquen un sesgo mínimo de error en la elaboración de las políticas públicas en salud. Son convenios de colaboración por lo regular no actualizados, hechos a destiempo, sin un diagnóstico objetivo previo, sin seguimiento, ni mucho menos vigilancia y evaluación de su funcionamiento, ejemplo de estos son los convenios de colaboración para utilización de las red de emergencias (utilización, mantenimiento, etc., de las ambulancias), convenio para la atención y prevención de la salud de la actividad de las sexoservidoras, adicciones, accidentes edificios libres de humos, etcétera.

La dirección general tiene la obligación de colaborar en los consejos y Comités (municipales), a efecto de conocer y evaluar los problemas de salud y brindar soluciones a los mismos, función que se lleva de manera errónea debido a que las líneas de conducción y ejecución son propuestas solamente por la SSZ, dejando al municipio con la mayor carga en la ejecución careciendo de personal, insumos, materiales, etc., pero sobre todo de un plan municipal de salud con estrategias locales según sus tópicos. Esto da como resultado acciones sanitarias con un mínimo impacto positivo en la salud de la población. Entiéndase que el municipio carece de un área profesional o enfocada a la salud.

Una de las áreas de apoyo de la dirección general es la subdirección de asuntos jurídicos la cual únicamente cumple con dar la formalidad jurídica al documento que se origina por la voluntad de las partes. Sin ninguna otra intervención técnica-administrativa que auxilie al municipio en los puntos de acuerdo de ambas partes. Además de “facilitar el trámite” a la autoridad municipal.

Otra de las áreas de apoyo que por lo regular nunca entabla relación con la autoridad municipal es la Coordinación Interinstitucional e Intersectorial; ésta tiene la obligación de coordinarse con los diferentes organismos



externos federales, estatales, municipales y dar seguimiento oportuno a posibles acuerdos y estrategias en materia de salud, así como el desarrollo de indicadores generados en programas especiales o municipales de atención a la población. Una función elemental que esta coordinación tiene establecida en el Periódico Oficial del Estado es la siguiente: “coadyuvar con los presidentes municipales a fin de detectar problemas y necesidades en materia de salud y coordinar esfuerzos que mejoren el desarrollo regional”. Es indudable que la relación simbiótica que el municipio debe llevar con las autoridades estatales y federales de salud es necesaria y urgente, por lo que el ayuntamiento debe contener un ente en su estructura orgánica que coordine todos los esfuerzos en materia de políticas de salud pública municipal. Muchas de las ocasiones la parte municipal solo obedece a las indicaciones del titular del ejecutivo, el síndico o el secretario del municipio, los cuales carecen de conocimiento en salud pública.

Otras de las áreas de apoyo que carece de coordinación con el municipio y solo en tiempos de urgencia o emergencia sanitarias interactúa con éste es el departamento de comunicación, mercadotecnia e imagen social. La cual tiene la obligación de dirigir, diseñar, coordinar, emitir y promover a través de todos los medios de comunicación toda la información que a salud se refiere; sin embargo esto lo hace solamente a nivel estatal (y no regional o municipal) y siempre en el esquema actual de gobierno. Es importante que la planeación, programación, organización y coordinación de las actividades de información y difusión de todas las estrategias de salud pública sean en coordinación mutua con los ayuntamientos; además, recordar que nuestro estado es rico en una gran diversidad de terrenos, climas, usos y costumbre, etc., por lo que los municipios tienen la misma obligación con la SSZ de salud de coordinarse para dar una difusión óptima, eficaz y eficiente de toda la información en salud.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Las direcciones supeditas a la dirección general también deben mantener mutua relación directa o por medio de las jurisdicciones sanitarias son:

1. *La de Planeación,*
2. *Atención Médica: y*
3. *Principalmente la de Salud Pública.*

La primera, la de Planeación, cuya obligación es promover y actualizar el Plan Maestro de Infraestructura en Salud así como participar en el Comité Coordinador de Planeación del Gobierno del Estado y en el Sub-comité Sectorial de Salud y Seguridad Social del COPLADEZ, es decir, es la dirección que tiene la responsabilidad de conducir y coordinar el desempeño, el orden racional y sistemático en temas de proyectos de salud por ejemplo: mantenimiento, rehabilitación y creación de las casas y centros de salud. Sin embargo hay nula relación con el municipio de manera directa, podría ser justificable por tocar ese aspecto a la autoridad de los SSZ. Por lo que es de suma importancia que haya un ente jurídico-administrativo profesional que sepa que existe esta dirección para formular proyectos factibles y que esté en constante vigilancia de su cumplimiento. Por otro lado el municipio tiene una participación responsable con el COPLADEZ la cual sería más efectiva en materia de salud si existiera a nivel municipal un ente específico para este fin.

La segunda, dirección de Atención Médica, dedicada a fortalecer la atención en salud, mejorar los procesos de servicio y proporcionar asesoría gerencial a las unidades de salud (centro de salud) permite darle viabilidad a los programas estrategias de atención médica, por ejemplo, evaluar la necesidad de personal sanitario en centros de salud municipales cuya acción realiza con ninguna opinión del municipal que permita eficientar los recursos humanos.



Determina las posibles brechas de desempeño y necesidad así como mide el impacto de las acciones de promoción y prevención en la salud de las Brigadas Móviles de Salud con la finalidad de mantener o implementar estrategias de salud regionales o municipales; ésta determinación debe ser consultada en último caso con el ayuntamiento quien es el conocedor de las características geográficas y socio-culturales local de sus localidades o comunidades. Es la encargada de gestionar recursos con los ayuntamientos para mejorar las condiciones y mantenimiento de las casas de salud; en la actualidad con irresponsabilidad compartida, entre los SSZ y el municipio, se encuentran casa de salud abandonadas, en condiciones deplorables, sin medicamentos y material normativo, o en su caso sin un proyecto de nuevas casas o centros de salud donde realmente son factibles. Tiene una participación muy relevante en las emergencias epidemiológicas (COVID19) y desastres naturales en coordinación con el resto de las direcciones de los SSZ y autoridades de protección civil estatal y municipal, a la ahora de planear los procesos de atención ya existente o en la implementación de nuevos; un ejemplo muy específico y con demasía importancia es la implementación de los filtros sanitarios dentro de las unidades de salud y fuera de ellas en la pandemia del COVID19 que vivimos; es decir, debe garantizar la atención de manera oportuna, eficaz y organizada en una emergencia sanitaria; función que el día de hoy queda en duda debido a las acciones implementadas, con dudosa eficiencia y eficacia, en la pandemia actual. Es a todas luces claro que el ayuntamiento ocupa esa parte administrativa con personal capacitado y profesional, que vigile, evalúe, fortalezca o suprima acciones y gestiones sanitarias en conjunto con esta dirección.

Por último, la dirección de Salud Pública, quien tiene la responsabilidad de orientar los programas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, de epidemiología y salud reproductiva hacia la consecución de un mayor nivel de vida individual y colectiva; ésta área



tiene la función de proponer en coordinación con las autoridades de los distintos niveles de gobierno (municipio) las bases para la política estatal y por lo tanto municipal en materia sanitaria principalmente enfermedades transmisibles, no transmisibles, salud ambiental, vigilancia epidemiológica, salud ocupacional, nutrición y salud reproductiva; es conocido por la autoridades municipales y estatales que estas políticas sanitarias las planea y opera personal de las jurisdicciones sanitarias de manera unilateral, la intervención del municipio se reduce solo al apoyo en facilitar permisos viales para desfiles, en vales de gasolina para la movilidad principalmente, además entender que las jurisdicciones sanitarias tiene personal operativo muy limitado y vehículos en malas condiciones que limitan o entorpecen la logística de las actividades y su impacto, por ejemplo en la Jurisdicción sanitaria número 3 dentro de la coordinación de promoción de la salud solamente existen 4 personas, 2 de ellas operativas y 2 administrativas, para atender a un amplio calendario epidemiológico en una responsabilidad de 7 municipios con una población total de aproximadamente 350,000 habitantes. La organización e implementación de todas las campañas de salud pública también recaen en esta dirección; el municipio necesita coadyuvar de manera relevante con las autoridades sanitarias desde la dirección de salud pública propuesta, esto eficientará todos los recursos disponibles para logra tener impacto positivo en la salud de su población. Además con esta dirección municipal se atendería a los sectores más desprotegidos en las áreas rurales principalmente considerando que desde ella se puede organizar eficazmente la participación de los diferentes sectores públicos y privados, apoyándose en su participación dentro de los Comités de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). La planeación y organización del COPLADEMUN corresponde a esta dirección.



La dirección de riesgos sanitarios tiene como responsabilidad dirigir acciones de protección de la salud humana mediante la instrumentación de estrategias sanitarias con la finalidad de prevenir, mitigar y controlar riesgos derivados del uso y consumo de productos y servicios; estas acciones encaminadas a la salud ambiental, productos, insumos y servicios con relación a la salud. Esta dirección tiene dos vertientes de importancia relevante con el municipio: primero, propone, norma, políticas, criterios, opiniones, lineamientos, procedimientos, resoluciones de los actos de carácter técnico y administrativos en materia de control de fomento sanitarios en todas las actividades comerciales; segundo, establece políticas, lineamientos y disposiciones que deban observar las autoridades sanitarias de los gobiernos municipales, así mismo de los acuerdos de coordinación que se celebren para fortalecer y cumplir con las acciones del plan federal y estatal de desarrollo así como la protección de riesgos sanitarios. Es clara la relación de demasía primacía que debe tener el municipio con la protección de los riesgos sanitarios desde las comunidades; esta autoridad es la primera conocedora de todas las actividades y registros socio-comerciales en su territorio, aportando esta información a las autoridades sanitarias jurisdiccionales para su conocimiento además de recursos humanos para la operatividad de las disposiciones a llevar a cabo. Es verdaderamente imposible que con un personal de entre 5 y 12 recursos humanos adscritos en una de las jurisdicciones sanitarias (7 jurisdicciones, fresnillo la más grande tiene 12 trabajadores en esta coordinación) vigilen de manera óptima el cumplimiento de las normas por las personas físicas o morales, por ejemplo: más de 10 mil locales comerciales de alimentos en la jurisdicción no 3 que operan diariamente y que deben vigilarse periódicamente el cumplimiento de las medidas sanitarias para manejo de alimentos, vigilancia de la cloración de los más de 20 pozos de agua en la región, vigilancia de las actividades de los rastros municipales o mataderos, cumplimientos de



normas sanitarias por comercios de todo tipo, venta de agua, consultorios, clínicas, fábricas manufactureras, ladrilleras, tiraderos y rellenos sanitarios, control de zoonosis, etcétera.

Podemos ver que prácticamente los SSZ por medio de la dirección de la COFEPRIS y ésta por medio de su brazo operativo las coordinaciones de la COFEPRIS jurisdiccional (con un rango de entre 5 a 12 trabajadores) abarquen de manera eficiente y tenga realmente un impacto trascendental en el cuidado de la salud.

La operatividad de las estrategias contenidas en los planes de desarrollo federal y estatal recae en: los centros de salud, los hospitales comunitarios, generales, regionales, institutos, etc. El rubro que pertenece al primer nivel de atención (promoción de la salud, prevención de la enfermedad y atención médica de primer nivel de atención); es decir a la atención primaria recae todas estas actividades sobre los centros de salud, centros de salud con servicios ampliados, hospitales comunitarios y las jurisdicciones sanitarias. En primera instancia están los centros de salud quienes cuentan con una responsabilidad de acuerdo a su población pero que no se logra cumplir con el impacto en la prevención, debido a que cuentan en su mayoría con 1 a 2 médicos, hablando de las áreas rurales (comunidades) y solo un personal de enfermería (que en su caso estos pueden ser pasantes de servicio social), quienes deben llevar a cabo un sinnúmero de registros, reportes, bitácoras, sesiones intramuros, consultas, vacunaciones, atención de urgencias, pláticas informativas extramuros, atención personalizada a pacientes con VIH, tuberculosis, semanas nacionales de vacunación, atender todo el calendario epidemiológicos de la salud, reporte mensual de actividades a nivel jurisdiccional, referencias-contrareferencias, conformación y atención de sus comités locales de salud, atención a los grupos de ayuda mutua de hipertensos, diabéticos, jóvenes, etc., sin duda actividades que rebasan en tiempo y eficacia para atenderlos; por lo



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

que es de suma necesidad que realmente exista un ente jurídico-administrativo que dé apoyo y vigile de una manera continua a las actividades de promoción de la salud y prevención, como sería la dirección de salud pública municipal.

Por otro lado tenemos a las jurisdicciones sanitarias, las cuales son un ente técnico-administrativo distribuidas por criterios estratégicos que “tienen a su cargo la responsabilidad de la atención en las unidades médicas de primer nivel de atención”, y entre sus funciones principales están. a) Participar en la planeación municipal en materia de salud a través del COPLADEM, b) promover la participación social y el fomento para la salud, c) promover acciones de educación para la salud, orientación nutricional, d) fomenta la participación social en la planeación y desarrollo de los servicios de salud, e) formar los comités municipales de salud, f) coordinar el funcionamiento de las instituciones intra y extra sectoriales para el desarrollo de acciones específicas en relación a programas sustantivos y emergencias epidemiológicas, y g) asesorar las acciones de salud pública y asistencia social a los municipios.

Sin embargo toda esta gama de responsabilidades y funciones se encuentran limitadas debido a una serie de carencias que es de suma importancia mencionar:

- 1. En recursos financieros. Las jurisdicciones no manejan ningún recurso económico propio para emprender acciones de salud pública y emergencias epidemiológicas, para estas acciones depende en su totalidad de los recursos que en insumos o materiales se les haga llegar por las direcciones correspondientes a nivel estatal. Los grandes rubros económicos en que se emplean los recursos asignados, en base a un presupuesto histórico, son gastos de viáticos, gasto en gasolinas, gasto en mantenimiento vehicular, pagos de arrendamientos y pago de salarios;*



2. *En recursos materiales. Las instalaciones son inapropiadas, con equipo de cómputo obsoleto, mobiliario viejo y con fallas, y parque vehicular muy deteriorado o inservible; y*
3. *En recursos humanos. Las jurisdicciones tienen en su mayoría entre un 50 a 70 % personal administrativo. Por ejemplo: en la jurisdicción número 3 de fresnillo en su coordinación de epidemiología cuenta con 1 médico responsable y dos enfermeros operativos, la coordinación del promoción de la salud cuenta con solo 2 enfermeras operativas, la de salud reproductiva cuenta con 1 médico y 4 enfermeras operativas, la coordinación de enfermería son 2 enfermeras, etc., sin demeritar el empeño, dedicación y disciplina que día con día implementan los trabajadores de la salud, es imposible que den cobertura a todas las acciones de salud pública en una región que consta de más de 350,000 personas sumándole a esto que no exista un ente en la organización municipal que coadyuve a las actividades.*

Lamentablemente las jurisdicciones sanitarias pasaron de ser en lo teórico un ente con personalidad resolutoria y presupuesto propio, a ser en la práctica un ente sin recursos y enlace solamente para cumplir requisitos administrativos.

Es imperioso materializar la Dirección de Salud Pública Municipal en todos los ayuntamientos de Zacatecas. El municipio ocupa de una figura legal administrativa que vele por la salud, específicamente en el área de la promoción y prevención de la enfermedad.

DÉCIMO SEGUNDO. En sesión ordinaria del Pleno, correspondiente al día 10 de noviembre del año 2020, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se reforma el inciso c) de la fracción I del artículo 60 y se reforma el artículo 96 de la Ley Orgánica del Municipio del



Estado de Zacatecas, presentada por la Diputada Ma. Edelmira Hernández Perea. Por acuerdo de la Mesa Directiva, mediante memorándum número 1400, de la misma fecha, la iniciativa fue turnada a la Comisión de Hacienda y Fortalecimiento Municipal, para su análisis y la emisión del dictamen correspondiente.

La iniciativa presentada se justificó bajo la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 se pugnó por una transición del positivismo jurídico¹² a un constitucionalismo principialista.¹³

Esto significa que con aquella modificación a nuestra Constitución se dejó de concebir al derecho como un conjunto de reglas para concebirlo como un conjunto de reglas, principios y valores insertos dentro del texto constitucional. Dicha precisión es sumamente relevante, ya que las y los legisladores que integramos la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Zacatecas, a un año de conmemorar la primera década de dicha reforma constitucional somos corresponsables en la efectiva materialización de la perspectiva de derechos humanos, así como de los principios y valores constitucionales dentro de la legislación de nuestro Estado.

¹² De acuerdo con esta posición filosófico-jurídica, no existe más derecho que el derecho del Estado”, Cfr. De Pina, Rafael, et al., *Diccionario de Derecho*, 34^a Ed., Editorial Porrúa, México, 2005, p. 412

¹³ Esta corriente “indica el derecho tal y como debería de ser en razón de lo que (...) es; esto es, en razón de los principios y valores en este explícitamente enunciados, los derechos fundamentales, principios y valores a este inminentes, y no externos o extraños al mismo” Cfr. Pozzolo, Susana, “Apuntes sobre el Neoconstitucionalismo”, *Enciclopedia de Filosofía y teoría del derecho*, Vol. 1., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 366



Por tal razón, advirtiendo lo previsto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴, fracción I, párrafo primero, que a la letra reza: Artículo 115. (...)

Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad(...)

Y en apego, a la tesis jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada el pasado 09 de octubre de 2020 en el Semanario Judicial de la Federación bajo el Registro IUS: 2022213, con el rubro: PARIDAD DE GÉNERO.

EXISTE MANDATO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL PARA GARANTIZARLA EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, TANTO EN SU VERTIENTE VERTICAL COMO EN LA HORIZONTAL¹⁵.

Misma que es considerada de aplicación obligatoria a partir del pasado martes 13 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Es evidente que existe un:

“(...)Mandato constitucional para garantizar el principio de paridad de género en la conformación de los Ayuntamientos, como deriva del texto expreso de los artículos 1o., párrafos primero y tercero; 4o., primer

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 08-05-2020, consultada el 12 de octubre de 2020. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

¹⁵ Tesis: P./J. 1/2020 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Reg. IUS: 2022213



párrafo; y 41, fracción I, de la Constitución Federal, así como de los diversos II y III, de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer ; 2 de ¹⁶la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹⁷ ; 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁸ ; y 4, 5 y 6 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer¹⁹”.

Por ende:

“En la configuración de cargos de elección popular impera una obligación de observar el principio de paridad de género, lo que provoca instrumentar mecanismos para reducir las desigualdades entre las mujeres y los hombres; y, fundamentalmente, para lograr una participación plena y efectiva de aquéllas en todos los ámbitos en los que se desarrolla el servicio público”.

De lo antes aducido, resulta evidente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Contradicción de Tesis 44/2016, entre las sustentadas por el Pleno de la

¹⁶ Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer , adoptada en Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica el 31 de marzo de 1953 , ratificada por el Estado Mexicano el 23 de marzo de 1981 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1981, consultada el 12 de octubre de 2020. Disponible en: <http://ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D45.pdf>

¹⁷ Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada en Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica el 18 de diciembre de 1979, ratificada por el Estado Mexicano el 18 de diciembre de 1980 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981. consultada el 12 de octubre de 2020. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf

¹⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado en Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica el 16 de diciembre de 1966 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981, consultada el 12 de octubre de 2020. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>

¹⁹ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém Do Pará”, Adoptada en Belém Do Pará, Brasil el 9 de junio de 1994, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999, consultada el 12 de octubre de 2020. Disponible en: https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=530&depositario=



Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y al haber establecido la tesis jurisprudencial antes referida concluyó en que: “(...)

El Poder Reformador buscó dar un paso más para el logro de la igualdad sustantiva, ya que es un componente esencial para eliminar la discriminación y la violencia contra las mujeres”.

Por tal motivo, la presente iniciativa se propone teniendo como base el mandato constitucional, convencional y jurisprudencial antes referido, así como tomando en cuenta el sentir de las y los Zacatecanos, estableciendo de manera expresa la paridad de género en la Ley Orgánica del Municipio, concretamente reformando los Artículos 60 y 96 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, para que al nombrar a los titulares de la Secretaría de Gobierno Municipal, Tesorería y direcciones de todas las dependencias de la administración pública centralizada y descentralizada de los Municipios del Estado de Zacatecas, se haga valer el principio de paridad, garantizando un espacio democrático, plural y respetuoso de las y los ciudadanos que se integran a la administración pública municipal.

Es importante destacar, que esta medida legislativa es pertinente y trascendente para la vida pública de nuestro Estado, ya que nos encontramos a menos de 215 días del Proceso Electoral 2020-2021, en el que se renovarán los 58 Ayuntamientos del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

Asimismo, esta propuesta se reviste de una perspectiva legislativa para el desarrollo sostenible al dar cumplimiento al Objetivo 5 de la Agenda 2030 y los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible, que consiste en:



“Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”²⁰

Así como de las metas:

5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública y:

5.c Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.

DÉCIMO TERCERO. En sesión ordinaria del Pleno, correspondiente al día 12 de noviembre del año 2020, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se adiciona el inciso k) del numeral I al artículo 60 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, presentada por el Diputado Pedro Martínez Flores. Por acuerdo de la Mesa Directiva, mediante memorándum número 1415, de la misma fecha, la iniciativa fue turnada a la Comisión de Hacienda y Fortalecimiento Municipal, para su análisis y la emisión del dictamen correspondiente.

La iniciativa presentada se justificó bajo la siguiente:

²⁰ Organización de Naciones Unidas, Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, consultada el 12 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>



Exposición de Motivos.

Hemos sostenido y lo reiteramos que, para el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, las personas son el eje central sobre el cual giran nuestras acciones legislativas, y la atención de sus derechos y necesidades, son nuestra mayor premisa.

Con relación a lo anterior, consideramos fundamental la participación democrática y directa de la sociedad en el ejercicio de gobernar, lo cual constituye parte fundamental del nuevo modelo de gobierno abierto en los sistemas políticos de todo el mundo.

Dicho modelo se basa en la apertura de las instituciones al escrutinio público, aprovechando las tecnologías de la comunicación y tomando como base la colaboración y la participación social, todo esto con el objetivo de construir un nuevo modelo de gobernanza en donde los lazos entre las personas y sus gobernantes se sustenten en la confianza, la transparencia y la respuesta eficiente a las necesidades prioritarias de la sociedad.

Estamos conscientes y convencidos de la importancia de los gobiernos abiertos, por que en ellos se permite a la ciudadanía conocer la forma en que se ejercen sus recursos, las obras que se realizan, así como las actividades que se efectúan hacia el interior de las instituciones, además de interactuar con las personas de forma cercana, a través de mecanismos que fomenten y promuevan su participación, que permitan escucharlas y también trabajar de su mano, para encontrar juntos las mejores alternativas de progreso y bienestar social.

Por lo que concierne a los Ayuntamientos, consideramos que resulta necesario darle sustento legal al Cabildo Abierto en el cuerpo legal que regula a los gobiernos municipales, con el objeto de otorgarle pleno sustento jurídico en nuestra legislación, para potenciar la





participación ciudadana en el ejercicio de la función municipal, con el fin de favorecer la deliberación de los temas de interés vecinal y comunitario, permitiendo a las áreas administrativas municipales retroalimentarse de la expresión y planteamientos de las y los gobernados.

La presente reforma establece la implementación del mecanismo de Cabildo Abierto, sin duda alguna, esta práctica contribuirá al fortalecimiento institucional y desarrollo de los Ayuntamientos de nuestro Estado.

Es muy importante establecer políticas públicas que garanticen a los diversos segmentos sociales sus derechos y su inclusión en el desarrollo de los municipios, y más aún el brindarles la oportunidad de participar en la toma de decisiones relativa al desarrollo de su entorno.

DÉCIMO CUARTO. En sesión ordinaria del Pleno, correspondiente al día 19 de noviembre del año 2020, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se reforma el artículo 48 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, presentada por la Diputada Mónica Borrego Estrada. Por acuerdo de la Mesa Directiva, mediante memorándum número 1427, de la misma fecha, la iniciativa fue turnada a la Comisión de Hacienda y Fortalecimiento Municipal, para su análisis y la emisión del dictamen correspondiente.

La iniciativa presentada se justificó bajo la siguiente:

Exposición de motivos.



Nuestro régimen constitucional contempla al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de la Nación. El municipio es la sociedad política primordial, el primer escaño de nuestra democracia, la expresión institucional del Estado Mexicano. El Artículo 115 de nuestra Carta Magna afirma que los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división y de su organización política y administrativa, el municipio libre. La Constitución Política del Estado de Zacatecas, en su Artículo 116 afirma que el municipio libre es la unidad jurídico-política, constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con forma de gobierno democrático, representativo, de elección popular y autónomo en su régimen interno, que tiene como fin el desarrollo armónico e integral de sus habitantes.

En específico los paradigmas nuevos de administración y gobernabilidad de los cabildos en el mundo, tienen como motor a la innovación. Es anacrónico pensar que los ayuntamientos tienen sólo como fin el control político y clientelar de sus habitantes, cuando en realidad el fin superior es el de estimular el desarrollo humano pleno de la población. Y para eso, la innovación tendrá que ser la carta de presentación de toda administración de los ayuntamientos que se precien de ser de vanguardia, de avanzada y progresistas. No se trata solamente de administrar los programas tradicionales de control político, que tan sólo conducen a profundizar los niveles de desigualdad y de pobreza. Esos modelos hoy no solamente son anacrónicos, sino terriblemente perniciosos, porque obstaculizan la prosperidad y el bienestar de la población.

El cabildo es, como define la Ley Orgánica del Municipio de Zacatecas, el ayuntamiento reunido en sesión y como cuerpo colegiado de gobierno. En concreto, los



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Ayuntamientos de Zacatecas, ante el panorama complejo y difícil que ha impuesto la pandemia sanitaria derivada del covid-19, tiene la obligación de estimular la innovación, para procurar administraciones públicas de calidad, eficientes y eficaces. Ante la aparición del coronavirus, los parlamentos, los congresos y los cabildos, a nivel mundial, han llevado a cabo importantes reformas, a efecto de no caer en la parálisis y continuar ofreciendo a la población con eficiencia los servicios que requieren para su desarrollo. Para muchos parlamentos y cabildos, esta experiencia dolorosa que hoy sufrimos, la han convertido en una oportunidad para ejecutar proyectos innovadores, en aras de fortalecer la relación con la ciudadanía. La profundización de los procesos de digitalización y el uso intensivo de las tecnologías de la información, conocimiento y comunicación, ha sido una alternativa importante que se ha explorado, en muchos lugares con eficiencia.

En otros lugares, la falta de iniciativa y perspectiva para innovar, lo que está haciendo, es sumir en el rezago a muchas administraciones municipales. Ante el escenario epidemiológico de largo alcance y duración, en el que nos encontramos actualmente en el mundo, en México y Zacatecas, los procesos de digitalización han construido alternativas de salida ante los fuertes problemas de parálisis que algunas administraciones públicas, enfrentan. En muchos parlamentos, congresos y cabildos del mundo, las sesiones a distancia, mediante el uso de herramientas y dispositivos digitales y electrónicos, es ya una común y constante.

Las sesiones virtuales en los parlamentos, congresos y cabildos en el planeta, representan una iniciativa innovadora que en Zacatecas debemos alentar y estimular desde el Poder Legislativo, porque además buscan proteger, bajo las condiciones en que nos encontramos en la actualidad, la salud de los trabajadores, de la población y de los empleados de las administraciones públicas. Innovar en este sentido, puede aportar una serie de



importantes beneficios, entre los que podemos mencionar los siguientes:

- *Contar con una mayor interactividad con la sociedad.*
- *Fortalecer las relaciones de confianza con la ciudadanía.*
- *Vigorizar las prácticas de transparencia y rendición de cuentas.*
- *Promover los procesos de digitalización en las administraciones municipales, y*
- *Avanzar hacia la consolidación de cabidos digitales y municipios abiertos. Hoy en día en los parlamentos, congresos y cabildos de todas las naciones del planeta, se ha avanzado mucho en los procesos de digitalización.*

Y en el caso de México y Zacatecas no puede ser la excepción. Alentemos la alfabetización digital en las 58 administraciones de los municipios de Zacatecas.

No nos quedemos en la dimensión del analfabetismo digital en las administraciones municipales, porque eso puede traer severas consecuencias negativas al desarrollo de nuestro Estado. Y en este contexto, otorguemos reconocimiento jurídico a las sesiones virtuales y a distancia, en los cabildos zacatecanos, mediante la utilización de herramientas y dispositivos digitales

DÉCIMO QUINTO. En sesión ordinaria del Pleno, correspondiente al día 10 de diciembre del año 2020, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se reforma el artículo 9 en su fracción VIII y se adiciona la fracción IX; se reforma, el artículo 36, párrafo primero; artículo 38 párrafo primero; artículo 60, en el inciso c)., de su fracción I, e inciso e)., de su fracción II; artículo 80, en sus fracciones VI y



XXIX; artículo 91, párrafo primero; artículo 96, párrafo primero; artículo 172, párrafo segundo; artículo 207, párrafo segundo; artículo 251, párrafo segundo y; se reforma la fracción IV, del párrafo primero del artículo 256 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, presentada por la Diputada Mónica Borrego Estrada. Por acuerdo de la Mesa Directiva, mediante memorándum número 1484, de la misma fecha, la iniciativa fue turnada a la Comisión de Hacienda y Fortalecimiento Municipal, para su análisis y la emisión del dictamen correspondiente.

La iniciativa presentada se justificó bajo la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La participación de la mujer para la consecución de la democracia como la conocemos hoy en México, sin duda fue trascendental desde las diferentes etapas de emancipación nacional, sin embargo, salvo contadas excepciones, la historia oficial relega a la mujer a papeles secundarios en hazañas que consta, fueron compartidas con el hombre.

De las luchas para lograr la independencia de nuestro país podemos rescatar los nombres más reconocidos de mujeres históricas para los mexicanos y para el mundo; Josefa Ortiz de Domínguez y Leona Vicario, sin duda vienen a nuestra mente como libertadoras, pero, Gertrudis Bocanegra, Altagracia Mercado, Mariana Rodríguez del Toro, María Soto la Marina, Luisa Martínez y María Ignacia Rodríguez de Velasco, han sido borradas sistemáticamente de la historia independentista.

Evidentemente esta lucha no se trató puntualmente de una reyerta por conquistar los derechos particulares de la



mujer, sino que se trató ni más ni menos de una insurrección por la libertad de toda una nación, misma que a la postre, sería con sus altas y bajas, la base para la construcción de la nación democrática, regida constitucionalmente que hoy nos permite presentar este instrumento legislativo, desde la pluralidad de esta tribuna representativa.

La investigación “Mujeres de Latinoamérica en cifras”,²¹ resalta también los nombres de Mariana Anaya, Petra Arellano, Francisca Torres, Antonia Ochoa, María Dolores Basurto y su hija Margarita, Carmen Camacho, María de Jesús Iturbide, María Antonia García, María Andrea “la Campanera”, Juana Villaseñor, Josefa Sixtos y Antonia Piña, de entre miles de heroínas que perdieron la vida en las batallas por la independencia de México.

Un siglo después de la lucha de independencia, nuevamente miles de mujeres lucharon hombro a hombro con los hombres por una revolución en la que creían; salieron del papel de sumisión, rompieron cualquier tapujo y como un evidente logro ganado a sangre, las mujeres avanzaron en grados militares hasta ser coronelas por una causa superior, sin embargo, en plena efervescencia de la lucha de la Revolución Mexicana (1916), la Secretaría de Guerra y Marina, desconoció sus nombramientos mediante una circular que mencionaba la nulidad de los cargos para las “Señoras y Señoritas”, mencionando de sus aportes “Cuales quiera que hayan sido los servicios que estas hayan prestado”.²²

²¹ 2013 / proyecto de investigación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), *Mujeres de Latinoamérica en Cifras*.

²² AHSDV, Exp. María Teresa Rodríguez) Citado originalmente en / Rocha, Martha Eva (2013), “Feminismo y Revolución”, en Espinosa Damián, Gisela y Ana Lau Jaiven (coords.), *Un fantasma recorre el siglo luchas feministas en México 1910-2010*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-ITACA, segunda edición, pp. 25-58.



Ese mismo año (1916), en un acto de justicia e hito de la lucha por la igualdad en México, las mujeres se organizaron en diversas localidades del país para impulsar y atestiguar como se les reconocían mejores condiciones laborales; se beneficiaron las trabajadoras domésticas, también se le otorgó a la mujer una mejor educación y se pudieron observar las primeras acciones jurídicas para igualar derechos entre mujeres y hombres; dicho avance fue consecuencia de la convocatoria del Primer Congreso Feminista de Yucatán, que fue iniciativa el Gobernador de ese Estado, Salvador Alvarado el 28 de octubre de 1915, y organizado por la profesora Consuelo Zavala, asimismo, ambos actos, contaron con el aval del encargado del Poder Ejecutivo y Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza.

Estos hechos recabados en el artículo “El Primer Congreso Feminista de Yucatán 1916 / El camino a la legislación del sufragio y reconocimiento de ciudadanía a las mujeres / Construcción y tropiezos.”²³, son calificados por los catedráticos de la UNAM,²⁴ Gloria Luz Alejandre Ramírez²⁵ y Eduardo Torres Alonso,²⁶ “como los primeros acontecimientos en pro de las mujeres” promovidos legal y administrativamente en el siglo XX.

En este orden cronológico, es posible que para la gran mayoría de las mexicanas y mexicanos, los nombres de Rosa Torre González y Aurora Meza, resulten intrascendentes si se les trata de ubicar como personajes icónicos de nuestro país; ellas no forman parte ordinaria de los libros que dan cuenta de las mujeres en las luchas

²³2016 Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>). Estudios Políticos núm. 39 (septiembre-diciembre, 2016): 59-89, México, D.F., ISSN: 0185-1616

²⁴ Universidad Nacional Autónoma de México.

²⁵ Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesora de Tiempo Completo UACM - IAPA. Academia de Ciencia Política y Administración Urbana.

²⁶ Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública (opción Ciencia Política) por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.



revolucionarias, sin embargo, ellas, son referente obligado en la historia del México democrático de hoy; la primera, Rosa Torre González, maestra de profesión, se convirtió en la primera mujer Regidora por el municipio de Mérida en el año 1922;²⁷ Aurora Meza, en el lejano 1938, fue electa como la primera Presidenta Municipal, en Chilpancingo Guerrero.²⁸

“Beatriz Peniche Barrera, Elvia Carrillo Puerto y Raquel Dzib Ciseron se convirtieron en las primeras mujeres en la historia de México, en ser elegidas por las personas para redactar leyes”. (INE, 2017)

No obstante lo anterior, la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados, alentados por el gobierno interino de Abel Cano, se rehusó a darles la curul bajo el argumento que:

“la Ley Federal Electoral reservaba el derecho de ser elegidos para puestos públicos a los hombres. La Ley de 1923 fue derogada el 4 de octubre de 1926, con el fin de evitar una nueva candidatura femenina”. (Galeana, 2014: 21)

De ahí la importancia de visibilizar el sujeto femenino, explicitarlo en la legislación y no dar por hecho que esta individualidad se asume como parte inherente de un sistema político que en el pasado, ha demostrado que la diferenciación incluso gramatical, es suficiente para controvertir un derecho universal.

²⁷La maestra Rosa Torre resultó electa regidora del Ayuntamiento de Mérida en las elecciones que se llevaron al cabo el 7 de noviembre de 1922, convirtiéndose en la primera mujer mexicana en acceder a un cargo de elección popular...” (Peniche, s/a. *Cursivas propias*). Citado originalmente en *El Primer Congreso Feminista de Yucatán 1916 / Estudios Políticos*, novena época, núm. 39 (septiembre-diciembre, 2016): 59-89.

²⁸Aniversario del sufragio femenino en México, *Inmujeres*, 2003 / *Mujeres en los Gobiernos Municipales*.



Fue necesario que más de 20 mil mujeres se reunieran en el Parque 18 de Marzo de la Ciudad de México, para levantar la voz hasta que el presidente Adolfo Ruiz Cortines, el 17 de octubre de 1953, promulgara la reforma al artículo 34 y 115 que permitió a las mexicanas votar y ser votadas, permitiendo así que en la elección de 1955, Margarita García Flores, Marcelina Galindo Arce, Guadalupe Urzúa Flores y Remedios Ezeta Uribe, fueran electas Diputadas, marcando un hito en la historia de la democracia nacional; una década después, en 1964, las mujeres lograron ganar las primeras dos senadurías y 15 años después, en Colima, ganaron la primera gubernatura (1979).

Desde entonces, en México, apenas siete mujeres han gobernado algún estado, Griselda Álvarez Ponce de León, gobernó Colima de 1979 a 1985, Dulce María Sauri, gobernó interinamente Yucatán en 1991, Beatriz Paredes, gobernó Tlaxcala de 1987 a 1992, Rosario Robles Berlanga, fue de manera interina jefa de gobierno del Distrito Federal en 1999, Amalia Dolores García Medina, gobernó Zacatecas en el periodo de 2004 a 2010 e Ivonne Ortega, gobernó Yucatán de 2007 a 2013;²⁹ en el año 2018, fue la única ocasión en que tres mujeres gobernaron alguna entidad al mismo tiempo; Claudia Sheinbaum, en CDMX y Martha Erica Alonso en Puebla, fueron electas en el proceso electoral 2017-2018, mientras que Claudia Pavlovich en Sonora, concluye su encargo constitucional en 2021.

Irónicamente, pese a la marcada desestimación del papel femenino en la construcción de la democracia nacional, no se puede negar que en la actualidad, al hablar del papel del Estado mexicano como garante de los derechos fundamentales de las personas, se da por sentado que la figura de la mujer es imprescindible para ubicarnos como una democracia distinta a la descrita en la historia bélica

²⁹ Yucatán es el único estado que ha sido gobernado en dos ocasiones por mujeres.



del país, sin embargo, luego de poco más de un siglo desde la Revolución Mexicana, los avances en materia de igualdad de oportunidades para el hombre y la mujer, no son los deseados en ningún nivel de gobierno.

Entre 1995 y el año 2000 los municipios encabezados por una mujer no presentaron variación, manteniéndose en 85 mujeres municipales. A partir del 2001 inició un incremento paulatino, que solo hasta el año 2007 rebasó la centena, alcanzando en 2009, 128 municipios y una delegación política del Distrito Federal, llegando la representación femenina al 5.4 por ciento. (2013 / FLACSO)

Observar la participación de la mujer en el ámbito municipal, específicamente al frente de un ayuntamiento del estado de Zacatecas, resulta importante porque permite visualizar la parte tangible de los avances jurídico-sociales entorno a la mujer y la igualdad sustantiva en la democracia, en este sentido, es de señalarse que la presencia de la mujer al frente de ayuntamientos en Zacatecas incrementó un 22.4 por ciento del período de 2009 a la elección masiva del 2018, es decir; en 2009 sólo el 3.4 por ciento de los 58 municipios eran encabezados por una mujer,³⁰ mientras que desde 2018 el 25.8 por ciento de los ayuntamientos son encabezados por mujeres; esto es, 15 municipios.³¹

En cuanto al legislativo, por tomar como referencia un periodo similar al presentado en el párrafo anterior, en 1998 la H. LVI Legislatura del Estado de Zacatecas contaba con apenas cuatro legisladoras,³² que

³⁰ INEGI. Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009. Base de datos.

³¹ Instituto Estatal Electoral (IEEZ), Ayuntamientos electos proceso electoral 2017-2018 (MR-RP).

³² Información validada con la "Relación de Candidatos Electos en la Jornada Electoral del 5 de julio de 1998", publicada en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, suplemento al No. 70, del 2 de septiembre de 1998. / INTEGRANTES DE LA LVI LEGISLATURA DEL ESTADO DE ZACATECAS ELECTOS EN EL PROCESO ELECTORAL DEL 5 DE JULIO DE 1998 / Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.



evidenciaban las diferencias entre la igualdad de oportunidades entre el hombre y la mujer en la esfera política;³³ en 2016, en la H. LXII Legislatura, la cifra se multiplicó hasta alcanzar una asignación de escaños bajo el principio de paridad, garantizando 16 diputadas frente a 14 diputados; la distribución paritaria se repitió en la elección masiva de 2018.³⁴

Visto lo anterior, es pertinente reconocer que la participación de la mujer en la esfera gubernamental, si bien aún presenta un importante déficit, se ha incrementado³⁵ notablemente, y Zacatecas, no es la excepción, por tanto es nuestro deber respaldar las acciones para garantizar que no exista retroceso alguno.

El compromiso legislativo en materia de autonomía y empoderamiento de la mujer que ha impulsado estos importantes avances, sin duda se derivan de un proceso de evolución nacional, fortalecido además por tratados internacionales que se han firmado y ratificado, como compromisos democráticos y humanistas con la comunidad global, tal es el caso de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), firmado en 1980 y ratificado el siguiente año (1981),³⁶

³³ Las Diputadas Alma Araceli Ávila Cortés, Maribel Villalpando Haro y Aurora Cervantes Rodríguez, fueron electas por el principio de mayoría relativa, mientras que la diputada Ma. Edith Ortega González, accedió al escaño por la vía de Representación proporcional (excepto la diputada Aurora Cervantes, los suplentes de las diputadas fueron Hombres).

³⁴ La distribución de escaños en la H. LXIII del Estado de Zacatecas (2018-2021), fue de 14 diputadas, por 16 diputados, sin embargo la conformación del legislativo fue nuevamente histórica, debido a la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto a la ponderación de principios de dos sectores vulnerables de la sociedad y la aplicación de la Igualdad flexible, o móvil, propiciada por el criterio de protección reforzada para personas con discapacidad (SUP-REC-1150-2018).

³⁵ Al cierre de 2018, se reportó que 21.0% de las presidencias municipales o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estuvieron a cargo de mujeres, esto representa un aumento de 326% respecto del número de presidentas registrado en 2010. (INE / 2019).

³⁶ El protocolo del compromiso internacional con CEDAW se firmó en 1999 y se ratificó en 2002.



De la misma manera el Convenio sobre igualdad de remuneración, vigente en nuestro país a partir de 1952, aunado al Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), que observamos desde 1961, además de la integración de los criterios de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia de Derechos Humanos, han robustecido el entramado jurídico que hoy se encuentra integrado con principios, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al tratarse de principios constitucionales, la armonización general permite garantizar la paridad de género y la procuración de la igualdad en las Leyes generales y locales de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, e incluso en las Leyes de Trabajo y del Seguro Social, además de los ordenamientos locales, de los cuales, tenemos que destacar la reciente aprobación y entrada en vigor del Decreto 390, publicado en el Periódico Oficial, Órgano de Gobierno del Estado de Zacatecas, el 23 de mayo del presente año, para reformar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, en materia de paridad.

Para el caso que interesa, el citado Decreto 390, reformó el artículo 35 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, para armonizar exitosamente la reforma nacional a los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el seis de junio de 2020,³⁷ en materia de

³⁷ El Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación, reformó la fracción VII del apartado A del artículo 2; el párrafo primero del artículo 4; el párrafo primero y la fracción II del artículo 35; **los párrafos primero y segundo de la fracción I del artículo 41**; el artículo 52; los párrafos primero y segundo del artículo 53; los párrafos primero y segundo del artículo 56; el tercer párrafo del artículo 94; el párrafo primero de la fracción I del artículo 115, y adicionó un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes al artículo 41; un párrafo octavo, recorriendo los subsecuentes, al artículo 94.



paridad de género que a su vez, cumplió con la agenda internacional pendiente de nuestro país en materia de igualdad de género, empoderamiento de la mujer y apertura gubernamental efectiva para todos los mexicanos, erradicando con especificidad una forma de violencia; la reforma local señala:

“La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Estatal y sus equivalentes en los Municipios. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio”. (Constitución Política del Estado de Zacatecas / 2020)

En este sentido, el artículo segundo transitorio del citado Decreto 390, marcó el inicio del plazo máximo de seis meses otorgado a esta H. LXIII Legislatura del Estado de Zacatecas, para adecuar la legislación estatal; entre otras, la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, misma que es objeto del presente instrumento legislativo.

Esta armonización a la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, que hoy se propone para dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, impactará con una mayor fuerza en el funcionariado de la administración pública; la propuesta de origen, se encuentra pues, en una nueva dimensión de inclusión efectiva, que va más allá de la materia electoral y genera certeza de igualdad laboral.

Dicha reforma será aplicable a quienes tomen posesión en el cargo luego del término del proceso electoral concurrente 2020-2021. No obstante el término señalado, para las autoridades que no se renuevan mediante procesos electorales, la actualización normativa deberá aplicarse



inmediatamente, previendo nuevas designaciones y nombramientos, por así señalarse en los artículos tercero y cuarto transitorios del citado Decreto 390.³⁸

Finalmente, es propicio señalar que, al igual que en el pasado, con el caso histórico de las mujeres, la legislación vigente propone sin ser vinculante, la inclusión de diversos sectores de la población en la esfera político-administrativa del estado, este estatus, al no ser específico, permite discursos demagógicos que en poco abonan a la verdadera inclusión e igualdad de oportunidades, tal es el caso de la juventud.

Por lo tanto, es pertinente señalar e incluir en esta propuesta de actualización a la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, los preceptos a favor de la juventud zacatecana señalados por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas,³⁹ desarrollados en la Ley de la Juventud, la cual señala en la fracción II, de su artículo 41:

“Consolidar su incorporación a la actividad económica mediante una ocupación específica y formal, **promoviendo su contratación en el sector público y privado**” (2019 / Ley de la Juventud del Estado de Zacatecas).

Los derechos aquí señalados para la juventud, así como los de las mujeres, se encuentran a un pequeño paso de materializarse; de pasar del discurso, hasta convertirse en un tangible que marcará un antes y un después en la vida pública de nuestro estado, pues desde este punto

³⁸Decreto 390 / Periódico Oficial, Órgano de Gobierno del Estado de Zacatecas / Tomo CXXX, Núm. 42, sábado 23 de mayo de 2020.

³⁹ La fracción II del artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, señala que “Las y los jóvenes tienen derecho a su desarrollo integral, el cual se alcanzará mediante el ejercicio efectivo de los derechos que les otorga esta Constitución. **En consecuencia, la ley establecerá los instrumentos, apoyos y la concurrencia del Estado y los municipios para la implementación de una política pública que permita alcanzar ese fin.**”



N. LEGISLATIVA

DEL

DÉCIMO SEXTO. En sesión ordinaria del Pleno, correspondiente al día 23 de febrero del año 2021, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se reforma el inciso b) del numeral V del artículo 60 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, presentada por el Diputado Pedro Martínez Flores. Por acuerdo de la Mesa Directiva, mediante memorándum número 1567, de la misma fecha, la iniciativa fue turnada a la Comisión de Hacienda y Fortalecimiento Municipal, para su análisis y la emisión del dictamen correspondiente.

La iniciativa presentada se justificó bajo la siguiente:

Exposición de motivos

La movilidad resulta imprescindible para que las personas puedan acceder a los bienes y servicios básicos que son indispensables para tener una vida digna.

Desde esta perspectiva, se aprecia la cercana relación que guarda con el ejercicio de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales en tanto que las distancias y exigencias de movimiento se hacen evidentes y necesarias para su realización.

Por ejemplo, es indudable que las opciones de movilidad condicionan el acceso de las personas a las



fuentes de trabajo o a las instituciones educativas y de salud; además, constituyen uno de los factores esenciales de una vivienda adecuada en términos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

No obstante, la movilidad implica mucho más; no se restringe a un proceso individual ni a los medios de transporte público; es un fenómeno complejo que guarda estrecha relación con un entorno determinado en donde viven las personas, con las alternativas que tienen para realizar sus desplazamientos y con la planeación de los asentamientos humanos, la ciudad, del desarrollo y el medio ambiente, entre otros aspectos.

En todas las sociedades, la movilidad tiene un papel vital debido a que permite la comunicación, integra los espacios y las actividades, e induce o guía las inversiones y el desarrollo urbano.

En este sentido, cuando la movilidad de la población se dificulta, la ciudad entera se ve afectada en su funcionamiento, productividad y en la calidad de vida de sus habitantes.

Por lo tanto, la movilidad, además de constituir un fenómeno de naturaleza social, sirve para conocer y analizar las relaciones que en ella se presentan. Debe ser asumida como un fenómeno de naturaleza compleja cuyo análisis tiene que descubrir la forma en que éste modifica las relaciones y facilita o promueve el acceso de todas las personas a los bienes, productos y servicios de mayor o menor necesidad.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

El reconocimiento constitucional de la movilidad como derecho humano también está vinculado de manera estrecha con las discusiones y movilizaciones de alcance mundial en torno al derecho a la ciudad, las cuales se han materializado en particular a través de la promulgación de la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad.

Aun cuando ese instrumento no tiene un carácter jurídico formal y, por lo tanto, no obliga a los Estados con la misma fuerza que los tratados y convenciones internacionales, contiene opiniones válidas y compartidas por actores de renombre a nivel internacional.

Estos instrumentos reivindican la construcción de un modelo sustentable de sociedad y vida urbana basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social; y fundamentado en el respeto a las diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano y lo rural. Además, evidencian el carácter colectivo del derecho a la ciudad, que no se limita a promover el ejercicio y la satisfacción individualizada de los derechos humanos, sino que también propone avanzar hacia la construcción de un derecho que reconozca la identidad colectiva de quienes habitan y transitan en la ciudad para mejorar sus condiciones de vida.

Por consiguiente, si queremos cumplir con los compromisos y objetivos de desarrollo, resulta indispensable seguir trabajando de forma efectiva para hacer realidad el Derecho Humano a la movilidad.



DÉCIMO SÉPTIMO. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, esta Comisión ha determinado acumular las dieciséis iniciativas, dado que comparten elementos y objeto. En consecuencia, se acuerda discutir y presentar un solo dictamen ante el Pleno de este Poder Legislativo.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Hacienda y Fortalecimiento Municipal fue la competente para estudiar y analizar la iniciativa, así como para emitir el dictamen, de conformidad con lo establecido en los artículos 130, 132 y 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

SEGUNDO. EL MUNICIPIO Y SOCIEDAD. El Municipio en México en los últimos veinte años ha venido transformándose y asumiendo la naturaleza que le fue conferida desde su creación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo tampoco ha sido ajeno a las dinámicas de la transformación política que el Estado mexicano ha tenido. En ese sentido:



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

“El Estado mexicano tuvo en el centralismo la base para su constitución y su desarrollo, razón por la que el México legal ha tenido sus distancias considerables con el México real. De esa realidad han sido ejemplo los municipios”.⁴⁰

El ente municipal “nace por mandato del pueblo y se encuentra instituido en la constitución como forma de organización política y no solo administrativa. El artículo 115 de nuestra Carta Magna es el que le otorga la legalidad al municipio como forma de organización de los estados, por tanto, el municipio cumple con las características de legalidad, legitimidad, autonomía y soberanía interna”.⁴¹

De manera sustantiva, estas características se encuentran limitadas, aun y cuando la forma de gobierno en México es

⁴⁰ Robles Hernández, Guadalupe (2013). POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN MUNICIPAL. TRES CONSIDERACIONES PARA LOS MUNICIPIOS URBANOS. Ra Ximhai, mayo-agosto, año/Vol. 9, pág. 104. Disponible en: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.journals.unam.mx/index.php/rxm/article/viewFile/53961/48044&form=MY01SV&OCID=MY01SV>

⁴¹ Hernández Piñón Kleyber, 2018. Fortalecimiento Municipal Constitucional: Menos gasto y más profesionalización. Pág. 22. Disponible en: <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/5226/Fortalecimiento%20municipal%20constitucional.%20Menos%20gasto%20y%20m%c3%a1s%20profesionalizaci%c3%b3n.pdf?sequence=2&isAllowed=y>



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

mediante un sistema federal, el cual se basa en la asignación de competencias entre el gobierno central, las entidades que lo integran y el reconocimiento del municipio como tercer orden de gobierno.

En ese sentido, el fortalecimiento del municipio es importante, para que los propios municipios puedan desarrollarse y tengan una mayor capacidad de gestión, resolución y mediación de conflictos, donde se respete la autonomía de cada uno de ellos y se busque su coordinación con los estados y la federación.

En la actualidad, el fortalecimiento y modernización municipal plantea necesariamente nuevas formas de regulación jurídica, es decir, el principal factor de desarrollo para el municipio es dotarlos de nuevas facultades legales, mismas que sean acordes al contexto y necesidades de Estado y sociedad en permanente transformación.

El fortalecimiento de los municipios implica una reestructuración y redistribución de funciones y competencias, es totalmente inadecuado y obsoleto verlos como un ente que



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO DE ZACATECAS

solo administra los recursos que le otorgan los gobiernos estatales y federal, ello implica otra serie de problemas desde los económicos y financieros; ya que la recaudación municipal es muy limitada.

“Al sector municipal se le define como la primera cara del Estado frente al ciudadano y por ende debería ser la organización mejor gestionada, no obstante, la realidad demuestra una situación totalmente contraria”, por lo que debemos poner “énfasis en aquellos aspectos jurídicos y de gestión que deben ser corregidos para obtener un sector municipal bajo los preceptos de la Nueva Gerencia Pública”.⁴²

Bajo ese contexto, el municipio tiene varios rubros y temas que están en permanente evolución, no solo los temas hacendarios y económicos. Por ello esta dictaminadora coincide con los iniciantes que plantean temas de organización interna, nuevas estructuras y funciones que deben permitir optimizar la administración municipal.

TERCERO. El órgano máximo de representación y gobierno del municipio es el cabildo, éste tiene investidura legal y autoridad pública para ejercer actos gubernativos y administrativos.

⁴² Aroyo, J.I. (2016). Gestión municipal desde la perspectiva de las organizaciones inteligentes y ámbito jurídico. Inciso, 18. Pág. 128. Disponible en: <https://revistas.ugca.edu.co/index.php/inciso/article/view/632/1011>



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

En la parte gubernativa, el Ayuntamiento organiza su trabajo mediante las Comisiones donde los asuntos son sometidos a un procedimiento de análisis, valoración y dictamen, según su naturaleza, por Comisiones permanentes y especiales.

“Algunas de las características de las Comisiones son que no tienen facultades ejecutivas, pero sí representan el interés del ayuntamiento en una materia”,⁴³

En ese sentido, hay temas fundamentales como la salud pública, asistencia social, archivos, paridad de género, que no deberían estar fuera de la representación que configura el cabildo. Es impostergable dar respuesta a la obligación que el ayuntamiento tiene por proteger y garantizar el derecho humano a la salud en el nivel local, que además es una facultad concurrente con el Estado y la federación.

⁴³ Op. Cit. Pág. 12



H. LEY DEL ESTADO DE ZACATECAS

CUATRO. REORGANIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN MUNICIPAL. La comisión dictaminadora en el proceso de análisis desarrollado en cada una de las iniciativas estimó pertinente los temas que se plantearon y que dan forma a este dictamen.

La comisión destacó la pertinencia y objeto de las iniciativas que actualizan el marco jurídico municipal en los rubros de capacitación en temas de cuenta pública y convenios de coordinación que celebre el ayuntamiento, así mismo vincula a la Auditoría Superior del Estado en los procesos de capacitación.

En ese orden de ideas, y atendiendo las complejidades de una sociedad en movilidad y los riesgos de emergencias sanitarias o de desastres naturales, se establecen las sesiones virtuales y distancia con el objeto de no interrumpir los trabajos del cabildo en la toma de decisiones y las tareas de gobierno municipal. Con ello también se instauro la obligación de mantener los dominios web de los ayuntamientos actualizados en lo referente a la gaceta municipal y su posterior archivamiento digital.

Este proceso de reforma municipal retoma una de las demandas políticas y sociales más sensibles y reivindicada por los colectivos feministas es el principio de paridad de género en la integración del funcionario municipal esto es que en todos los



nombramientos deberán recaer en igual número de hombre y mujeres atendiendo el principio citado. Ello reconfigura la integración burocrática municipal.

Otro acierto es la implementación del cabildo abierto a través de mecanismos de transparencia, acceso a la información e inclusión de la sociedad en los temas importantes para el municipio con el objetivo de la toma de decisiones, estos ejercicios democráticos representan un avance en el quehacer gubernamental. Las comisiones legislativas y la Legislatura en su conjunto tienen ya tiempo implementando estos mecanismos con resultados satisfactorios en el desempeño del trabajo legislativo.

El tema de profesionalización en las dependencias municipales es una prioridad para modernización de los ayuntamientos, por ello se establece como requisito para ser titular de una dependencia municipal acreditar el nivel de licenciatura mediante cédula profesional con ello se pretende optimizar la función administrativa del municipio. En el caso particular de la dirección de obras y servicios municipales el titular deberá contar con cédula profesional en las áreas de ingeniería o arquitectura.

En el rubro de vinculación y trabajo con las comunidades migrantes de nuestros municipios se otorga la facultad a la dirección de atención a migrantes para que conforme el Consejo Municipal de Atención a Migrantes como un órgano de consulta



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

y opinión para el diseño de las políticas municipales de atención a migrantes y sus familias.

Un tema que destaca es la armonización municipal para crear la comisión edilicia y la dirección de archivo general del municipio de conformidad con la Ley General de Archivos y la recientemente aprobada Ley de Archivos del Estado de Zacatecas y sus Municipios que estructura todo un sistema de protección del acervo archivístico documental del municipio. Con ello se pretende salvaguardar el patrimonio documental histórico de los Ayuntamientos. Ello representa un avance sin precedentes desde el ámbito municipal.

En consecuencia esta dictaminadora coincide con los iniciantes en sus propuestas de reforma de actualización y de la función gubernamental de los ayuntamientos de Zacatecas.

QUINTO. IMPACTO PRESUPUESTAL. La Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos establece en su artículo 25, los lineamientos generales que determinan la obligatoriedad del Estado mexicano de velar por la estabilidad de las finanzas públicas y el sistema financiero nacional. Esta reforma que se aprobó el 25 de mayo de 2015, impulsó todo un sistema de racionalidad gubernamental en el ejercicio del gasto público, ello ha generado un entramado normativo que se expresa en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los



Municipios, en cuyo artículo 16, segundo párrafo, se regula el impacto presupuestario de toda iniciativa de ley, reforma, adición o modificación del marco normativo.

En tal contexto, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, en su artículo 136, párrafo segundo, regula la racionalidad del ejercicio público en el tema legislativo.

De la misma forma, la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Zacatecas y sus Municipios, establece en sus artículos 18, 18 Bis, 18; Ter, 18 Quater y 18 Quinquies, el marco jurídico que los entes públicos y los poderes deberán implementar en el impulso de leyes, acuerdos, reformas, o bien, en la creación de políticas públicas de la función gubernamental.

En el apartado se delinear la estructura, requisitos, tiempos e instituciones que participan en la evaluación de impacto presupuestario.

Al mismo tiempo, se emitieron en agosto de 2020, las Reglas Generales para la Evaluación del Impacto Presupuestario y Elaboración del Dictamen de Estimación de Impacto de los



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Proyectos de Iniciativas de ley o Decretos que se presenten a Consideración de la Legislatura del Estado y demás Disposiciones Administrativas Emitidas por el Ejecutivo del Estado de Zacatecas y Anexos.

Con base en las disposiciones normativas mencionadas, la dictaminadora, en el ejercicio de sus funciones, al radicársele iniciativas de reforma, modificación, adición y derogación a distintos artículos de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, determinó iniciar el proceso de solicitud a los 58, ayuntamientos para que estos realizaran la estimación del impacto presupuestario a las iniciativas, de conformidad con los ordenamientos mencionados en líneas anteriores.

La Comisión dictaminadora envió a los 58 municipios la solicitud correspondiente en fecha 23 de septiembre de 2020, para que, en el marco de sus atribuciones, efectuaran la estimación presupuestaria respecto del contenido de las iniciativas materia del presente dictamen, las cuales se anexaron en versión digital.

El artículo 18 Ter, de la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Zacatecas y sus



Municipios, establece que los entes públicos deberán emitir la evaluación de impacto presupuestario en un plazo de diez días hábiles a partir del día siguiente de recibir la solicitud.

En consecuencia, y al no recibir contestación por parte de los municipios en un plazo de nueve meses, la comisión dictaminadora determinó ejercer las facultades que le confiere Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Zacatecas en el párrafo segundo, fracción V, del artículo 18 Ter, donde se precisa que en caso de no presentarse la estimación presupuestaria, las comisiones legislativas continuarán con el procedimiento.

Por lo anterior, esta Asamblea Popular, del análisis que se desprende del contenido de las iniciativas, determina que las actividades propias del ayuntamiento, así como su organización administrativa y su evolución presupuestaria permanente, cubren y se ajustan a las implicaciones económicas que pudieran derivarse de los procesos de reorganización administrativa y gestión gubernamental de los ayuntamientos contenidas en las iniciativas.



Por lo anteriormente expuesto y fundado y con apoyo además en lo dispuesto en los artículos 152 y 153 del Reglamento General del Poder Legislativo, en nombre del Pueblo es de Decretarse y se

DECRETA

SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO DEL ESTADO DE ZACATECAS.

Artículo único. Se adicionan los artículos **46 Bis** y **46 Ter**; se adiciona la fracción V y un último párrafo al artículo **48**; se reforma y adiciona el inciso a) y se reforma el inciso c) de la fracción I, se reforman los incisos i) y j) y se adicionan los incisos k) y l) de la fracción II, se reforma el inciso b) de la fracción V y se adiciona una fracción X al artículo **60**; se adiciona la fracción VIII, recorriéndose las siguientes en su orden al artículo **88**; se adiciona la fracción IX, recorriéndose las siguientes en su orden, se reforma la fracción X actual que pasaría a ser la XI y se adiciona la fracción XVI al artículo **98**; se reforma el primer párrafo y se deroga el segundo párrafo de la fracción III del artículo **99**; se reforma la fracción XVII del artículo **100**; se adiciona un segundo párrafo al artículo **108**; se adiciona la fracción XVIII, recorriéndose la siguiente en su orden al artículo **111**; se adiciona el Capítulo IX Bis denominado “Dirección del Archivo General del Municipio”; se adicionan los artículos **117 Bis**, **117 Ter**, **117 Quater** y **117 Quinquies**; se adiciona la fracción XII, recorriéndose la siguiente en su orden al artículo **122**; se adiciona un Capítulo XI Bis denominado “Dirección de Salud Pública Municipal”; se



adicionan los artículos **122 Bis** y **122 Ter**; se deroga la fracción II del artículo **125** y se reforma la fracción V del artículo **151**, todos de la **Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas**, para quedar como sigue:

Capacitación al Ayuntamiento electo

Artículo 46 Bis. Los integrantes de los ayuntamientos electos deberán recibir capacitación en el manejo de la cuenta pública municipal, la cual será impartida por la Auditoría Superior del Estado. Esta establecerá las medidas necesarias para que dicha capacitación sea impartida de manera oportuna y suficiente.

Capacitación en cuenta pública

Artículo 46 Ter. En los términos del convenio de coordinación que al efecto celebren los ayuntamientos y la Auditoría Superior del Estado, esta otorgará capacitación en el manejo de la cuenta pública municipal al tesorero, al titular del órgano interno de control y al director de obras públicas municipales, dentro de un plazo no mayor a sesenta días posteriores a la instalación del Ayuntamiento. Es obligación de los funcionarios asistir a la capacitación impartida.

Tipos de sesiones

Artículo 48. ...

I. a la IV.

V. Virtuales y a distancia: mediante el uso de herramientas y dispositivos digitales. Se efectuarán sólo en condiciones extraordinarias, de emergencia sanitaria o de protección a la seguridad.



LA LEGISLATURA
DEL ESTADO

Todas las sesiones de cabildo deberán ser transmitidas vía internet cuando la infraestructura del recinto donde se esté llevando a cabo así lo permita, dicha transmisión deberá hacerse en el portal oficial de la administración o, en su caso, cualquier otro portal o red social que para su efecto sea creada. Todas las sesiones quedarán grabadas en versión digital para la integración de un archivo municipal digital de Sesiones de Cabildo, que podrá ser consultado en el mismo portal.

Facultades del Ayuntamiento

Artículo 60. ...

I. ...

a) Rendir a la población, por conducto del Presidente Municipal, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública municipal, dentro de la primera quincena del mes de septiembre.

Los datos, cifras y acciones contenidos en el informe anual, deberán contener la fuente o método para que la ciudadanía pueda consultar y cotejar dicha información;

b) ...

c) Nombrar a los titulares de la Secretaría de Gobierno Municipal, Tesorería y direcciones de todas las dependencias de la administración pública centralizada y descentralizada del Municipio, los cuales podrán permanecer en su encargo hasta por el periodo de duración de la administración pública que los nombró o bien, podrán ser nombrados por un plazo menor, de la terna propuesta por el Presidente Municipal, y removerlos por causa justificada, así como designar y remover al titular **del órgano interno control** y de la Unidad de Transparencia en los



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO DE ZACATECAS

términos de la presente ley. **Los nombramientos a que se refiere este inciso deberán recaer en igual número de mujeres que de hombres, por lo que durante el procedimiento, se nombrará, alternativamente, a un hombre y a una mujer, o a una mujer y a un hombre.**

d) a j)

II. ...

a) a h)

i) Enviar al Ejecutivo del Estado los planes y programas municipales que deban considerarse necesarios y procedentes para la coordinación con los programas de carácter regional, estatal y federal;

j) Elaborar, con la opinión de la organización sindical, las Condiciones Generales de Trabajo aplicables a los servidores públicos municipales, publicarlas en la Gaceta Municipal y proceder a su registro ante el Tribunal de **Justicia Laboral Burocrática** del Estado;

k) Implementar el Cabildo Abierto mediante mecanismos orientados a los principios de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana, que promuevan la inclusión social participativa en la toma de decisiones relacionadas con las actividades de la función administrativa del Ayuntamiento, considerando, en lo conducente, el uso de tecnologías de la información y la comunicación, y

l) Expedir y mantener de forma digital un archivo que contenga todas las Gacetas Municipales respectivas a las sesiones de cabildo.

III. a la IV.

V. ...



a) ...

H. LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS

b) Fomentar el desarrollo de infraestructura física para **que toda persona tenga el derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad, permita el efectivo desplazamiento de todas las personas dentro del territorio para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo.**

c) a la j)

VI. a la IX.

X. En materia de salud pública:

- a) **Realizar diagnósticos e informes del estado de la salud pública del municipio, de acuerdo a las necesidades de los programas del ayuntamiento.**
- b) **Coadyuvar con las entidades federales y estatales para mejorar la coordinación y asistencia de atención y mejora a la salud pública.**
- c) **Emitir opiniones en cuanto a los planes y programas del municipio que requieran orientación en cuanto a salud pública, tales como el plan municipal de desarrollo, de desarrollo urbano, de medio ambiente y recursos naturales, entre otros.**
- d) **Vigilar el cumplimiento de las normas de salud pública en la prestación de servicios municipales.**
- e) **Identificar los potenciales riesgos a la salud pública en la demarcación territorial, para trabajar de manera coordinada con las autoridades federales y estatales en su mitigación.**
- f) **Coadyuvar en las acciones afirmativas de promoción de la salud y prevención de la salud.**
- g) **Reducción del efecto de emergencias y desastres en salud.**



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Denominación de las Comisiones

Artículo 88. ...

I. a VII.

VIII. De Salud Pública y Asistencia Social;

IX. a XIV.

...

Dependencias sugeridas

Artículo 98. ...

I. a VIII.

IX. Dirección de Archivo General del Municipio;

X. ...

XI. Dirección de Atención a Migrantes;

XII. a XV.

XVI. Dirección Municipal de Salud Pública.

Requisitos de los titulares

Artículo 99. ...



I. a la II.

H. LEGISLATURA
DEL ESTADO DE ZACATECAS
III. Acreditar educación **de nivel licenciatura o superior** y experiencia **comprobada** en la materia. **Debiendo acreditarlo mediante cédula profesional y los documentos que así lo sustenten en las áreas afines al cargo.**

Se deroga.

IV. a la V.

Facultades de la Secretaría de Gobierno

Artículo 100. ...

I. a la XVI.

XVII. La edición, distribución, **actualización** y difusión de la Gaceta Municipal, **y su archivo digital**, así como gestionar las publicaciones en el Periódico Oficial, Órgano de Gobierno del Estado;

XVIII. a la XIX.

Atribución de la Dirección

Artículo 108. ...

El titular de la Dirección deberá contar con cédula profesional en ingeniería civil o arquitectura.

Facultades específicas

Artículo 111. ...



La la XVII.

XVIII. Conformar el Consejo Municipal de Protección del Medio Ambiente, que será un órgano de consulta, opinión y coordinación con la ciudadanía, la sociedad civil organizada, las universidades y las instituciones públicas, para promover la participación en el diseño de las acciones y políticas públicas de la materia, e impulsar el acuerdo de una agenda común para el municipio en el cuidado y restauración del medio ambiente; y

XIX. Las demás señaladas en las leyes y reglamentos correspondientes.

Capítulo IX Bis Dirección del Archivo General del Municipio

Artículo 117 Bis. La Dirección de Archivo General del Municipio operará a través de las siguientes instancias:

- I. Correspondencia u Oficialía de Partes;**
- II. Archivo de trámite, por área o unidad;**
- III. Archivo de concentración; y**
- IV. Archivo histórico, en su caso, sujeto a la capacidad presupuestal y técnica de los ayuntamientos.**

Los encargados y responsables de cada área deberán contar con licenciatura en áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acreditada en archivística. Para los nombramientos se dará preferencia a los trabajadores que tengan más de cinco años trabajando en los respectivos archivos.

Artículo 117 Ter. Los municipios podrán, si así lo acuerdan las partes, coordinarse para establecer archivos de concentración o históricos comunes, para ello tendrán que firmar un convenio que establezca en



quién recae la obligación y responsabilidad de la administración de los archivos.

Para la integración de los archivos comunes de los municipios se tomará en cuenta la opinión técnica del Consejo Estatal de Archivos así como del Consejo Técnico Especializado del Archivo General del Estado de Zacatecas.

Artículo 117 Quater. La Dirección de Archivo General del municipio tendrá bajo su responsabilidad implementar el sistema institucional de archivos; entendido como el conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada municipio con base en los procesos de gestión documental.

Todos los documentos de archivo en posesión de los Ayuntamientos formarán parte del sistema institucional; deberán agruparse en expedientes de manera lógica y cronológica, y relacionarse con un mismo asunto, reflejando con exactitud la información contenida en ellos, en los términos que establezca el Consejo Nacional, Estatal y las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 117 Quinquies. La Dirección de Archivo General del municipio tendrá, entre otras, las atribuciones que le corresponden al área coordinadora de archivos y son las siguientes:

- I. Elaborar, con la colaboración de los responsables de los archivos de trámite, de concentración y, en su caso, histórico, los instrumentos de control archivístico previstos en la Ley General de Archivos, la Ley Estatal así como la normativa que derive de ellos;
- II. Vigilar el correcto funcionamiento del sistema institucional de archivos del municipio;
- III. Elaborar y someter a consideración del cabildo el programa anual de desarrollo archivístico;



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO DE ZACATECAS

- IV. Coordinar los procesos de valoración y disposición documental que realicen las áreas operativas;
- V. Coordinar las actividades destinadas a la modernización y automatización de los procesos archivísticos y a la gestión de documentos electrónicos de las áreas operativas;
- VI. Brindar asesoría técnica para la operación de los archivos bajo los criterios que establezca el Consejo Estatal de Archivos;
- VII. Elaborar programas de capacitación en gestión documental y administración de archivos;
- VIII. Coordinar, con las áreas o unidades administrativas, las políticas de acceso y la conservación de los archivos;
- IX. Coordinar la operación de los archivos de trámite, concentración y, en su caso, histórico, de acuerdo con la normatividad en la materia;
- X. Vigilar la transferencia de los archivos, previa autorización del cabildo, cuando un área o unidad del Ayuntamiento sea sometida a procesos de fusión, escisión, extinción o cambio de adscripción; o cualquier modificación de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- XI. Coadyuvar con el Titular del Archivo Histórico en la correcta custodia y vigilancia del archivo histórico de los municipios;
- XII. Coadyuvar con el Titular del Archivo Histórico en la difusión del acervo histórico del municipio; y
- XIII. Las demás que establezca la Ley General y Estatal en la materia.

Facultades de la Dirección

Artículo 122. ...

I. a la XI.



M. L.
DE

XII. Conformar e integrar el Consejo Municipal de Atención a Migrantes, que será un órgano de consulta, opinión y coordinación con la ciudadanía para promover la participación de la sociedad en el diseño de las acciones y políticas públicas de la materia, conforme a lo que dispongan las disposiciones reglamentarias que para el efecto emita el Cabildo en las que se regule su estructura y se delimiten sus funciones; y

XIII. Las demás que señale la presente ley y otras disposiciones aplicables.

Capítulo XI Bis. Dirección de Salud Pública Municipal

Atribuciones generales

Artículo 122 Bis. La Dirección de Salud Pública, es el órgano encargado de coadyuvar y contribuir en concurrencia con el Estado y la Federación, al estado de bienestar físico, social y psicológico de los habitantes del municipio mediante acciones de promoción a la salud y prevención de la enfermedad a través de las políticas públicas implementadas por el Ayuntamiento.

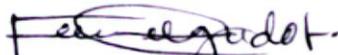
Artículo 122 Ter. Serán atribuciones generales de la Dirección de Salud Pública Municipal, las siguientes:

- I. Vigilar y elaborar un informe en materia de riesgos y daños en la salud pública del municipio;**
- II. Llevar a cabo la promoción de la salud pública;**
- III. Promover la participación social y la información de los ciudadanos en temas de salud;**
- IV. Impulsar políticas públicas municipales que fortalezcan la implementación de los programas de salud en los Municipios;**

COMUNIQUESE AL EJECUTIVO DEL ESTADO PARA SU PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

DADO en la Sala de Sesiones de la Honorable Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Zacatecas, a los veintiocho días del mes de julio del año dos mil veintiuno.

PRESIDENTA



DIP. FELIPE DE JESUS DELGADO DE LA TORRE

SECRETARIA



DIP. AIDA RUIZ FLORES DELGADILLO



SECRETARIA



DIP. EMMA LISSET LOPEZ MURILLO

LEGISLATURA
DEL ESTADO