



abildo abierto

Rodrigo Moreno Trujillo

Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco



1. Introducción. Derecho Municipal y Participación Ciudadana. 2. Concepto y antecedentes históricos del cabildo. 3. Derecho comparado. 4. El Cabildo Abierto en Jalisco. 5. Conclusión. 6. Fuentes de consulta.

Resumen: La democracia participativa requiere de más herramientas para empoderar al ciudadano en la construcción de su comunidad. Por ello, atendiendo a su evolución histórica, el Cabildo Abierto constituye una opción válida potenciar la participación ciudadana directa en el ejercicio del gobierno municipal, pues favorece la deliberación de los temas de interés vecinal y comunitario, permitiendo a los órganos de gobierno retroalimentarse de la voluntad de sus gobernados. Del análisis de esta figura en otras latitudes, encontramos similitudes relevantes y algunas diferencias, fruto de las diversas prácticas democráticas pero también de la visión que se tiene de este tipo de figuras.

Palabras clave: México, municipio, Jalisco, democracia, cabildo abierto.

Abstract: Participatory democracy requires much more tools to empower the citizen in the construction of their community. Therefore, taking into account its historical evolution, the open municipal government is a valid option to potentiate direct citizen participation in the exercise of municipal government. It is because, it favors the deliberation of topics as: neighborhood and the community interest, allowing govern-

ment bodies to receive feedback from the wishes of their governed.

From the analysis of this concept in other latitudes, we found important similarities and some differences, result of different democratic practices, but also of the vision that one has of this type of figures.

Key words: México, municipality, Jalisco, democracy, open municipal government.

1. **Introducción.** Derecho Municipal y Participación Ciudadana

La participación de los ciudadanos en la política requiere de instituciones sólidas, pero además se necesita cambiar la lógica en la toma de decisiones, creando nuevas posibilidades y espacios para que la comunidad intervenga.

En virtud de lo anterior, es preciso establecer que el voto en las elecciones democráticas no es el fin de la participación ciudadana, ni puede ser la única herramienta que tengan los ciudadanos para influir en el quehacer público.

Por ello, el marco legal debe contar con mecanismos jurídicos que garanticen que dicha participación sea amplia e integral. Por ello, tomando en cuenta que la esencia de la democracia es la construcción de mayorías y el proceso deliberativo inherente, resulta indiscutible la necesidad de consolidar mecanismos efectivos de inclusión en la toma de decisiones, que vayan más allá de los procedimientos electorales. Mientras mayor sea el grado de apertura del debate público, mayor será el grado de democratización de un sistema de gobierno.



Y es derivado de ello que se conforma, entre muchas otras, la figura de Cabildo Abierto, el cual se inserta en un conjunto de herramientas que buscan propiciar la construcción de una democracia más ciudadana.

Hablar de Cabildo Abierto constituye un desafío académico y jurídico e incluso social, dada la reciente introducción de esta figura de participación ciudadana, cuya implementación trata de acercar a la población a la toma de decisiones que impacten en su comunidad.

El cabildo es de naturaleza eminentemente democrática, en virtud de que toma sus decisiones por voto de la mayoría de sus miembros. Por su parte, la participación de la ciudadanía es “el principio rector para transitar a una nueva concepción de las relaciones de la administración pública municipal y todos los integrantes de la sociedad para la toma de las decisiones en el Municipio de Guadalajara, por lo que se promoverá su adopción en las relaciones que se tenga con la Federación, el Estado de Jalisco, los municipios metropolitanos y demás dependencias gubernamentales que de dichas instancias se deriven”.¹

Por ello, considerando que la participación de la ciudadanía es además el conjunto de normas, lineamientos, principios y mecanismos tendentes a promover la intervención libre, directa y activa de los ciudadanos, que permita su interacción con organismos ciudadanos, públicos y dependencias gubernamentales, resulta necesario que el Cabildo se abra justamente a este tipo de escrutinio social organizado.

En ese sentido, el modelo de democracia interactiva busca la apertura institucional hacia la participación de los ciudadanos, que generen mecanismos y prácticas de rendición de cuentas de las autoridades y en donde formalicen instrumentos de deliberación, cooperación y corresponsabilidad entre los gobiernos y los ciudadanos, con lo cual se constituye una democracia de abajo hacia arriba.

Y es en el entorno de un Estado en vías de alcanzar una maximización de esta democracia, entendida como un proceso continuo

¹ Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del municipio de Guadalajara.



donde se requiere la suma de la sociedad y gobierno como núcleo fundamental para promover las coincidencias sociales, técnicas y políticas que permitan la toma de decisiones consensadas, cuya deliberación en conjunto asegure en la medida de lo posible una completa concepción de la problemática, así como los retos a asumir y el debido plan de trabajo que permita crear soluciones sostenibles y sustentables para todos.

Como señalaba Alexis de Tocqueville en su obra *La democracia en América*, que el gobierno de la democracia debe, a la larga, aumentar las fuerzas reales de la sociedad.²

En ese orden de ideas, el contexto de Cabildo Abierto se da dentro del derecho municipal, que importa un papel especial, ya que es un tema muy dinámico. Se trata de una figura jurídica-administrativa que, con el paso del tiempo ha ido puliendo sus facultades y atribuciones hasta convertirse en una entidad de gobierno autónoma en actividades fiscales y hacendarias, de gestión y manejo de recursos; implementación de reglamentos y bandos de gobierno para asegurar la idónea regulación de la convivencia social dentro de su respectiva jurisdicción, además de constituir el punto de encuentro entre la sociedad organizada y el gobierno municipal. Sobre este último aspecto, vale la pena revisar las cifras del municipalismo en México. Actualmente en

cuanto al ámbito municipal,³ existen 2,448 municipios,⁴ que son la división

3 Sobre este ámbito, el doctor Jorge Fernández Ruiz en su artículo denominado “Las elecciones municipales” señala que de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los correlativos de las constituciones particulares de los estados, cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. No obstante lo dispuesto en el referido precepto constitucional, se da un desdoblamiento del gobierno municipal —que lo acerca al modelo del binomio consejo-alcalde— en un órgano unipersonal, el cual es el presidente municipal, depositario de lo que podemos llamar poder ejecutivo del municipio, y en un órgano colegiado que viene a ser el ayuntamiento en función de cabildo o cuerpo colegiado deliberativo, depositario del poder normativo (materialmente legislativo), presidido por el propio presidente municipal que lo representa y tiene a su cargo la función ejecutiva; el mismo artículo 115 constitucional previene que el ayuntamiento se integre por el presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. A manera de excepción, aplicable al gobierno municipal, el artículo 2 constitucional, en la fracción III de su apartado A, reconoce a los pueblos indígenas el derecho a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

4 El crecimiento del número de los municipios ha tenido un auge durante las últimas dos décadas. En 1990, el país contaba con 2,368 municipios lo que significa que en el transcurso de 27 años se han creado 80 más aproximadamente. Esto representa una tasa de crecimiento en promedio de 3.5 municipios más por cada año. Cabe señalar que existe una amplia densidad de concentración de los municipios en cada uno de los estados. Por ejemplo, Baja California y Baja California Sur cuentan con la menor densidad al contar con una división de 5 municipios; mientras que en el otro extremo se encuentra Oaxaca que actualmente cuenta con el mayor número de municipios del país: 570. En tal solo 5 de los 31 Estados se concentra más de la mitad del total de los municipios del país: Oaxaca (570), Puebla (217), Veracruz (212), Jalisco (125) y el Estado de México (125).

2 De Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*. México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 21.



administrativa de las 31 entidades federativas del país.⁵ La Ciudad de México, está conformada por 16 delegaciones, pero a partir de 2020, de acuerdo a la reforma política, serán alcaldías.⁶ Esto se representa en la siguiente tabla:

Estado	Número de Municipios	Estado	Número de Municipios
Aguascalientes	11	Nayarit	20
Baja California	5	Nuevo León	51
Baja California Sur	5	Oaxaca	570
Campeche	11	Puebla	217
Coahuila	38	Querétaro	18
Colima	10	Quintana Roo	11
Chiapas	124	San Luis Potosí	58
Chihuahua	67	Sinaloa	18
Durango	39	Sonora	72
Guanajuato	46	Tabasco	17
Guerrero	81	Tamaulipas	43
Hidalgo	84	Tlaxcala	60
Jalisco	125	Veracruz	212
México	125	Yucatán	106
Michoacán	113	Zacatecas	58
Morelos	33	TOTAL	2,448

5 Cabe señalar que conforme al artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los municipios (Presidentes Municipales, regidores y síndicos) pueden optar por la reelección inmediata hasta por 2 periodos.

6 Artículo 122, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que las Alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un Alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Los integrantes de la Alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a Alcalde y después los Concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México. En ningún caso el número de Concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los Concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales. b) La Constitución Política de la Ciudad de México deberá establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de Alcalde y Concejales por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.



Elaboración propia con base en la consulta de las constituciones locales.

Ante esta geografía político-municipal, en donde sin duda confluyen un sinnúmero de ideologías que permiten la práctica de la democracia, es fundamental que los ciudadanos de cada comunidad tengan la posibilidad de incidir en la toma de decisiones respecto a temas de interés general como son por ejemplo los servicios públicos más allá de las elecciones.

En ese sentido, una vez involucrados en la iniciativa de proyectar más la voluntad del pueblo en el ejercicio gubernamental, y una vez diseñada la participación social, (vertiente del derecho humano de tomar parte en los asuntos públicos del estado),⁷ es que se crean diversas figuras como el Cabildo Abierto, instrumentos capaces de dar esa participación formal y real de la población.

Formal por la pertinencia de retomar las juntas de Cabildo Abierto, tan recurridas en las *polis griegas*, como una participación directa, y apartadas del gobierno democrático representativo semi directo en la actualidad.

Real por el hecho mismo de ser directa, es decir, no sólo representativa, en la cual las opiniones de cada uno de los integrantes puedan ser atendidas y tomadas en cuenta, y además se establece la obligación del órgano de gobierno de dar respuesta a las opiniones.

⁷ Según lo establece el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos "Pacto de San José" y 25, inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La idea pues, trata diversas cuestiones, una de las primordiales es la ya explorada participación de la sociedad por medio de los instrumentos constituidos para ello, y otra muy importante, es promover la intervención social para tomar parte en las decisiones de una determinada población, sin crear burocracia, dado que quienes actúan en ellas ejercen puestos honoríficos.

La idea no se circunscribe a la creación de estas figuras solamente, sino a la deliberación misma, esta que se logra cuando confluye un conjunto de ideologías puestas al servicio del bienestar ciudadano. Es esta compulsa de ideas, esta depuración de verdades, la que permite una debida deliberación de todos los temas que importan a una sociedad.

Muchas de las políticas públicas puestas en marcha por las autoridades, se dan careciendo del objeto principal para el que fueron impulsadas, que es la escucha y reflexión de las peticiones de quienes habitan dentro del lugar impactado por dicha estrategia.

En la actualidad, el concepto de "abierto" ha cambiado. Si bien en épocas anteriores se refería a la pertinencia para discutir sobre ciertos temas de interés público; en la actualidad se avoca más bien a los esfuerzos legislativos para procurar mayor transparencia y participación integral de la sociedad.

Es decir, que la totalidad de la población agrupada en diferentes sectores ya sean



urbanos o rurales, distribuidos en espacios geográficos muy seccionados -dada la magnitud actual de las metrópolis- tenga una vía adecuada a la cual acudir y hacer valer su derecho de participación en la política y asuntos públicos.

2. Concepto y antecedentes históricos del cabildo. Sobre el concepto de Cabildo Abierto existen diferentes ideas, por ejemplo la que propone el autor Anderson Arboleda Echevarry, quien opina que Cabildo Abierto, es una institución del derecho público español que tuvo gran importancia en la época de la independencia, por medio de la cual se convocaba de forma extraordinaria a los vecinos de un municipio para resolver problemas de gravedad, podían ser convocados por autoridades centrales o por la entidad municipal.⁸

En ese sentido, el origen etimológico nos da justamente esa noción, dado que del vocablo latino *capitulum*, diminutivo de *caput*, significa "cabeza". Además, en la edad media también se concibió al cabildo como "reunión de monjes o canónigos".⁹

Por otro lado, el análisis de esta figura se enmarca en el Derecho comparado, histórico o internacional. En efecto, es importante referir que el cabildo nace como una actividad inherente de la población.

8 Villanueva, David. Cabildo Abierto. Disponible en <http://diccionario.leyderecho.org/cabildo-abierto/> (consulta el 14 de Septiembre de 2017), en donde se cita a Arboleda Echeverry, Anderson. Diccionario Jurídico Colombiano.

9 *Ibidem*.

Una vez constituida la figura del municipio, éste adquiere como práctica cotidiana el *cabildear*, actividad consistente en congregarse a conversar los temas y problemáticas cotidianas del ayuntamiento. Es por esta situación espontánea, natural del hombre, de tomar parte en la política de su Estado, que los antecedentes del Cabildo Abierto no se encuentran como un instrumento debidamente establecido, sino como una actividad dentro del panorama político de cada época.

Hablar de cabildo es hablar del municipio, para ello, es preciso remontarse a la época romana, cuna de grandes instituciones jurídicas. En esta época nace el municipio como una institución jurídica; al parecer, **Túsculo** fue el primer municipio identificado por las fuentes y se le sitúa en el año 381, según Tito Livio.¹⁰ Dicha institución constituyó el tratamiento que aplicaba Roma a las comunidades políticamente subordinadas, las cuales seguían conservando cierto grado de autonomía.¹¹ Esas concesiones y libertades se fundaron en una razón de estricta conveniencia para el propio Imperio, dada la incapacidad administrativa para abarcar un territorio tan extenso, es así como el régimen municipal funcionó como equilibrio político para controlar y administrar un territorio tan vasto e inmenso como lo fue el imperio romano.

10 Barragán Barragán, José, "Estudios sobre las Cortes de Cádiz y su influencia en México", Ed. Tirant lo Blanch, México, 2013.

11 Robles Martínez, Reynaldo, El Municipio, México, Porrúa, 3ª. Ed., 2013, p. 9.



En la antigüedad existían dos tipos de cabildos, *el abierto y el cerrado o hermenéutico*. El primero se formaba con la presencia de los vecinos convocados a reunirse en la plaza pública –normalmente a toque de campana–, para tratar asuntos de interés para todos. Por su parte, el cerrado o hermenéutico, excluía la participación directa de la comunidad y se realizaba bajo esta modalidad, cuando el asunto merecía reserva o discreción.

En este período, dado el tamaño pequeño de las ciudades, pueblos y asentamientos, no existía la limitante directa para poder acudir y ser parte de lo que se discutía, que por cierto, la mayoría de los debates se producían en el foro o plaza de cada metrópoli o comunidad, espacio accesible para la totalidad de sus habitantes, dada la proximidad derivada del volumen poco extenso del asentamiento.

Con la Edad Media, época comprendida a partir del siglo V, y que llega a su final con la caída del Imperio Romano de Oriente, la figura municipal entra en un período de oscurantismo, como en todas las ramas científicas, políticas y sociales, dado que el control del gobierno era ejercido por los reyes y éstos servidos por los señores feudales, que controlaban extensas regiones y con ellas todas las disposiciones normativas, económicas, culturales y políticas.

Por otro lado, en la época prehispánica se encuentran los *calpullis*, figura de or-

ganización política, económica y social, en la cual un grupo de familias se integraban para cultivar la tierra, y cuyo sistema de gobierno era el consejo de ancianos.¹² A pesar de no encontrarse antecedentes objetivos del Cabildo Abierto, se registran datos históricos de las reuniones que realizaban los jefes políticos, así como los sacerdotes y el consejo mismo de ancianos, todo esto relatado por los *tlacuilos*,¹³ cronistas de esa época.

Después, en la Colonia, los cabildos se constituyeron como las formas de gobiernos de las ciudades, que eran integrados por miembros nombrados a tiempo determinado, elegidos por los lugartenientes y gobernantes del lugar. Los gobernadores enviados por la corona eran quienes presidían las reuniones y a falta de éstos, sus autorizados; tenían facultades de mando y dirección, pero les estaba prohibida toda injerencia, esto en función de potenciar el poder de libre decisión de los miembros.

El puerto de la Vera Cruz, constituye el primer municipio creado en México por Hernán Cortés,¹⁴ luego de la caída de Tenochtitlán, después de este le siguió el de Coyoacán, que fue a su vez el primero

12 Andrade Sánchez, José Eduardo. *Derecho Municipal*, ed. Oxford, México, 2006, p. 12.

13 Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01_historia_del_municipio_mexicano.pdf. (consultada el 11 de septiembre de 2017).

14 Huerta Barrera, Teresita R. *Derecho Municipal*. 3ª ed. Ed. Porrúa. México. 2005. p. 4.



metropolitano. La creación de estas demarcaciones surgió no como un producto de exigencias locales, sino como un instrumento de dominación y legitimidad de los conquistadores. El municipio pues, sirvió de base para emprender la colonización de las tierras conquistadas.¹⁵

Los cabildos de indígenas o repúblicas de indios tenían diferentes funciones como: recaudar y entregar los tributos a los españoles, distribuir el trabajo para construcciones o tareas agrícolas y cooperar en el proceso de evangelización, entre otras actividades. Además tenían facultad en materia penal, como aprehender a los delincuentes y consignarlos. Las funciones de los cabildos de españoles consistían, entre otras cosas, en la ejecución de justicia; los alcaldes ordinarios abocados a la administración y los regidores a las obras públicas.¹⁶

Los ayuntamientos empezaron a jugar un papel importante en el desarrollo de la colonia ya que se encargaban de la recolección del erario, control sobre las artesanías, vigilar la paz pública, administrar el municipio, de tal suerte que los puestos de los miembros de ayuntamiento se empezaron a vender o a concesionar por el

Rey creando con esto la eternización y el cacicazgo en los ayuntamiento.¹⁷

Fue precisamente este acaparamiento de puestos el que limitó a los indígenas nativos y criollos en las actividades del cabildo, impidiendo tomar parte en las decisiones de su municipio, una de las causas que a la postre desencadenaría la lucha por la independencia.

Es a partir de la independencia que se pudo hablar del municipio con el adjetivo de mexicano. Es Agustín de Iturbide quien, en 1822 expide el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en el que estableció que las elecciones de ayuntamientos para el siguiente año se llevarán a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento.

Con el paso de las compilaciones jurídicas y constitucionales, la figura de municipio sigue una suerte intermitente, con etapas de esplendor, como la que corrió después de la Constitución de 1857, que legislaba la organización municipal, y otras en las que la relevancia de esta figura se vio reducida, como en el tiempo del Porfiriato (1876-1880; 1884-1911), en la que la centralización ahogó la vida municipal, los perfectos se convierten en jefes políticos de los ayuntamientos, acabando con la libertad municipal.

¹⁵ Andrade Sánchez, *Op. cit.* 12, p. 25.

¹⁶ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01_historia_del_municipio_mexicano.pdf. (consultada el 12 de septiembre de 2017).

¹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Colección de los decretos y órdenes de las Cortes de España, que se reputan vigentes en la república de los Estados-Unidos Mexicanos, Decreto de 23 de Mayo de 1812. p. 23,



La soberanía del ayuntamiento fue foco de disputas tanto legislativas como armadas, en las que se pugnaba una aplicación real y objetiva de los preceptos consagrados en la carta magna, los cuales consagraban facultades y dotaban de autonomía al municipio.

La Constitución de 1917, fue un logro llevado a cabo por el congreso constituyente, y representa la actual compilación de nuestro derecho, dio vida a la estructura y funciones del orden municipal de gobierno, en su artículo 115, que a la fecha conservamos con las modificaciones naturales de toda sociedad en evolución.

Es así que con el paso del tiempo, la figura de cabildo pasa a ser llamada municipio, y cuya planilla operativa se le denomina ayuntamiento, importa, también, un cambio conceptual en referencia a los planos en los que se desarrolla cada figura. El municipio es, actualmente, la figura dentro del sistema administrativo y jurídico mexicano, como circunscripción geográfica que delimita un campo de acción, su campo de acción es abstracto, al ser una figura moral. El concepto de cabildo se refiere a las deliberaciones tomadas por el pleno del ayuntamiento, éste último es conformado por el personal tanto administrativo como político, es decir, los que son elegidos mediante voto.

Cabe destacar que actualmente la expresión “sala de cabildos”, o “reunión del cabildo” se refiere a las sesiones del ayuntamiento o consejo municipal. En líneas

precedentes, nos referíamos al contrape-so que constituye la función del Cabildo Abierto, ya que las decisiones del pleno serían tomadas una vez pasado el filtro de las organizaciones vecinales y sectores específicos, empoderados precisamente por esta figura.

3. Derecho comparado

En distintas latitudes de nuestro continente la figura del cabildo abierto ha tenido presencia en la actividad municipal. A manera meramente ejemplificativa, cito las experiencias de Colombia y Uruguay.

Colombia

En las reseñas históricas que aluden al acta de Independencia de dicho país, fechada el 20 de julio de 1810, se lee esta significativa frase: **“...en virtud de haberse juntado el pueblo en la plaza pública...”**.

En esta frase se destaca un hecho fundamental para Cabildo Abierto: la presencia en las plazas mayores de las capitales americanas y de las villas ilustres, de un pueblo que ha reivindicado su soberanía en virtud de la desaparición del monarca español.

El momento en el que el Cabildo Abierto se convierte en el espacio público donde se ejerce la libertad política de las comunidades, en este caso de la Nueva Granada (hoy Colombia), lo describe con detalle el diplomático, historiador y político colombiano Indalecio Liévano Aguirre:

“El cabildo abierto fue, pues, la institución a través de la cual se materializó



nuestra independencia como resultado del clamor popular y del anhelo de las gentes de contar con un espacio en donde pudiesen ejercer directa y libremente sus derechos ciudadanos”.¹⁸

Con esa referencia histórica, es importante considerar que en el sistema jurídico colombiano, la Ley 134 de 1994 es el marco legal que regula los mecanismos de participación ciudadana. En el caso que abordamos, el artículo 9 de esta legislación, se plantea que “el Cabildo Abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad”. La materia del Cabildo Abierto puede ser de cualquier naturaleza que sea asunto de interés para la comunidad.

En ese sentido, el título IX de la misma ley, establece las bases para que se pueda llevar a cabo el mecanismo de Cabildo Abierto, las cuales son las siguientes:

“Título IX

Del Cabildo Abierto.

Artículo 81°. Oportunidad. En cada periodo de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales, deben ce-

lebrarse por lo menos dos sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de competencia de la corporación respectiva.

Artículo 82°. Petición de Cabildo Abierto. Un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad comuna o corregimiento, según el caso, podrán presentar ante la secretaría de la respectiva corporación la solicitud razonada para que sea discutido un asunto en Cabildo Abierto, con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del periodo de sesiones.

Las organizaciones civiles podrán participar en todo el proceso de convocatoria y celebración de los Cabildos Abiertos.

Artículo 83°. Materias objeto de Cabildo Abierto. Podrá ser materia de Cabildo Abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. Sin embargo, no se podrán presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo.

Artículo 84°. Prelación. En los Cabildos Abiertos se tratarán los temas en el orden en que fueron presentados ante la respectiva secretaría.

Artículo 85°. Difusión del Cabildo. Los concejos municipales o distritales, o las juntas administradoras locales, dispondrán la amplia difusión de la fecha, el lugar y de los temas que serán objeto

18 Cit. Pos. Orlando V. Caballero Díaz, en su nota electrónica titulada “Cabildo Abierto, su alcance e importancia”, consultada el 15 de septiembre de 2017 en la siguiente dirección electrónica <https://www.elheraldo.co/noticias/politica/cabildo-abierto-su-alcance-e-importancia-86357>.



de Cabildo Abierto. Para ello, ordenarán la publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación idóneo.

Artículo 86°. Asistencia y vocería. A los Cabildos Abiertos podrán asistir todas las personas que tengan interés en el asunto.

Además del vocero de quienes solicitaron el Cabildo Abierto, tendrán voz quienes se inscriban a más tardar tres (3) días antes de la realización del Cabildo en la secretaría respectiva, presentando para ello un resumen escrito de su futura intervención.

Artículo 87°. Obligatoriedad de la respuesta. Terminado el Cabildo dentro de la semana siguiente, en audiencia pública a la cual serán invitados los voceros, el presidente de la respectiva corporación dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes ciudadanas. Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.

Artículo 88°. Citación a personas. Por solicitud de los promotores del Cabildo o por iniciativa de los voceros, previa proposición aprobada por la corporación, podrá citarse a funcionarios municipales o distritales, con cinco (5) días de anticipación, para que concurran al Cabildo y para que respondan, oralmente o por escrito, sobre

hechos relacionados con el tema del Cabildo. La desatención a la citación sin justa causa, será causal de mala conducta.

Artículo 89°. Sesiones fuera de la sede. Cuando se trate de asuntos que afecten específicamente a una localidad, corregimiento o comuna, el Cabildo Abierto podrá sesionar en cualquier sitio de éste, con la presencia del respectivo concejo municipal o distrital, o la junta administradora local, según el caso.

De lo anterior, podemos advertir que las bases del Cabildo abierto en Colombia son las siguientes:

- Las autoridades municipales deben celebrarse por lo menos dos sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes.
- El 0.5% del censo electoral del municipio, distrito, localidad comuna o corregimiento, pueden presentar solicitud para que sea discutido un asunto en Cabildo Abierto, en donde podrán participar cualquier persona que tenga interés en el asunto así como las organizaciones civiles.
- Cualquier asunto de interés para la comunidad puede ser sometido a Cabildo Abierto.
- Se procurará la más amplia difusión de la fecha, el lugar y de los temas que serán objeto de Cabildo Abierto.
- Terminado el Cabildo dentro de la semana siguiente, en audiencia pública, las autoridades municipales deberán dar respuesta escrita y ra-



zonada a los planteamientos y cuando se trate de asuntos financieros, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad dentro del presupuesto y los planes correspondientes.

- Además, previa notificación oportuna, podrá citarse a funcionarios municipales, para que concurran al Cabildo y para que respondan a los planteamientos.

Ahora bien, sobre esta figura, la Corte Constitucional de Colombia en sus sentencias ha ratificado la naturaleza jurídica de este mecanismo, en el cual se aluden también a los orígenes del mecanismo, como lo podemos ver enseguida:

“...Esta expresión de democracia directa remonta sus orígenes al derecho español del cual se adoptó en Latinoamérica durante la colonia. Más que una fórmula desarrollada por el derecho positivo indiano, consistía en una práctica del fuero popular, mediante la cual se tomaban decisiones [...]”¹⁹

Asimismo, en dicha sentencia C-180 de 1994, la propia Corte Constitucional refirió que los mecanismos de participación se deben entender en el marco de los derechos de los ciudadanos y, por lo tanto, deben ser interpretados con un criterio expansivo.

Otro aspecto que se ha considerado con fuerza, es que el cabildo abierto constituye

la garantía constitucional de las reuniones políticas de carácter deliberante.

En ese sentido, retomando la noción de cabildo abierto como una reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. El “interés” a que alude la norma, desde luego, enfatiza la especial relación que entre el sujeto y el asunto debe existir y que propicia su pertenencia, por razón de la residencia, a la respectiva localidad o municipio.

Su propósito esencial, es ampliar los escenarios de participación de los ciudadanos y en concreto, que la comunidad política de manera directa y pública, intervenga y decida acerca de los asuntos propios de la respectiva población. Derecho que ejerce la comunidad ante sus respectivos representantes de elección popular -concejales o miembros de las juntas administradoras locales- participando y discutiendo los asuntos de interés para la colectividad.

Uruguay

En dicho país de Sudamérica, el nombre está asociado en forma directa a las cruzadas libertadoras y representa los prime-

¹⁹ Sentencia C-180 de 1994, p.510.



ros intentos de democracia participativa que vivió el país, tornándose verdaderas instituciones de gobierno local.²⁰

En el caso de los actuales municipios, el nombre cabildo se utiliza para definir una asamblea abierta que por decreto debe realizar el gobierno municipal. Dentro de la reglamentación de los municipios, específicamente en el artículo 31,²¹ expresa que los Gobiernos Municipales elaborarán un Plan de Desarrollo Municipal y un proyecto de Presupuesto Quinquenal, así como los respectivos ajustes anuales, previa realización de un cabildo convocado por el Alcalde o la Alcaldesa. Éste último presidirá el Cabildo Abierto, que será coordinado con los Concejos Vecinales de su municipio, en el que participarán los miembros del Gobierno Municipal, los miembros de los Concejos Vecinales, los representantes de las organizaciones sociales del municipio, vecinos y vecinas (Decreto 33.209).

20 Referencia tomada de la siguiente dirección electrónica : <http://municipiob.montevideo.gub.uy/node/146>

21 En Montevideo, la normativa sobre la Descentralización Política y Participación Ciudadana está delimitada por la Ley N° 18.567 (de carácter nacional) y por el Decreto 33.209 de la Junta Departamental de Montevideo (y sus modificativos y agregados). La Ley N° 18.567 en su artículo 1° establece que habrá una autoridad local que se denominará Municipio, configurando un tercer nivel de Gobierno y Administración, que se agrega a los tradicionales niveles de Gobierno Nacional y Departamental. Los decretos departamentales reglamentan el modo de funcionamiento, y especifican cometidos, competencias y atribuciones.

El artículo afirma que: “Dicho cabildo será convocado por lo menos una vez al año a efectos del análisis, seguimiento y propuestas sobre la gestión municipal, así como la toma de decisiones sobre el Presupuesto Participativo que corresponda”.

Los cabildos son, en definitiva, un espacio de participación en donde el Gobierno Municipal presenta su plan de trabajo y rinde cuentas de lo hecho en el último año. Se fomenta, de esa forma, la participación activa de los ciudadanos y las ciudadanas en la gestión pública y el control de la gestión, como forma de fomentar y profundizar la democracia participativa.

4. El Cabildo Abierto en Jalisco

En el 2016, en Jalisco se implementó una importante reforma en materia de participación social con el afán de establecer nuevos mecanismos de democracia directa.

En efecto, mediante decreto número 25833, la Legislatura del Estado de Jalisco, generó reformas que van focalizadas a la Participación social,²² para generar instrumentos de participación como son: El Gobierno abierto, plebiscito, Referéndum, la ratificación constitucional, iniciativa popular, iniciativa popular municipal, el presupuesto participativo, la revocación de mandado, consulta popular, contra-

22 Dicho decreto se publicó en el periódico oficial “El Estado de Jalisco” el pasado 16 de junio del año en curso, mediante el cual se reforman los artículos 2, 4, 6, 9, 11, 12, 28, 34, 47, 70, 78, 84 y se modifica el nombre del Capítulo I del Título Segundo de la Constitución Política del Estado de Jalisco.



loría social, Cabildo abierto y las juntas municipales.

Ahora bien del análisis de dichos mecanismos, es importante precisar que el Cabildo Abierto posee una connotación netamente municipal, lo anterior fundado en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 fracción II segundo párrafo establece que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, **de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados**, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, **que organicen la administración pública municipal**, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia **y aseguren la participación ciudadana y vecinal**.

En ese sentido, la reforma en comento trasciende principalmente en reconocer la participación ciudadana como derecho humano, creando los instrumentos señalados, entre los cuáles en el caso que analizamos acerca del Cabildo Abierto, tiene como principal función fomentar la participación de los ciudadanos a través de los representantes de las asociaciones vecinales debidamente registradas, quiénes tendrán el derecho de presentar propuestas o peticiones ante el pleno del Ayuntamiento en sesión, en por lo menos

6 sesiones ordinarias de las que celebre el ayuntamiento en el año, pues así quedó dispuesto en el artículo 11 fracción XI de la Constitución Política Local que señala:

Artículo 11. (...)

Los Ayuntamientos emitirán los reglamentos y disposiciones administrativas que les permitan asegurar la participación social y vecinal, teniendo como bases mínimas, las establecidas en la ley estatal relativa a la materia.

En el Estado de Jalisco se reconocen por lo menos, los siguientes instrumentos de participación social:

(...)

XI. Cabildo abierto es el instrumento en el que los ciudadanos, a través de representantes de asociaciones vecinales debidamente registradas, tienen derecho a presentar propuestas o peticiones en por lo menos seis de las sesiones ordinarias que celebre el Ayuntamiento en el año; y

Aunado a ello, dicha figura se encuentra regulado en el Título Décimo Segundo, Capítulo único, artículo 445-E del Código Electoral y de Participación Social, en el cual se establece que el Cabildo abierto es el instrumento en el que los ciudadanos, a través de representantes de asociaciones vecinales debidamente registradas, tienen derecho a presentar propuestas o solicitudes en por lo menos seis sesiones ordinarias de las que celebre en Ayuntamiento en el año.



Además, en la codificación jalisciense se prevé que los municipios regularán la forma y periodicidad en que se celebrarán las sesiones de cabildo abierto, de conformidad con las bases que establezca la legislación estatal en materia de gobierno y administración pública municipal.²³

Por su parte, el Título Séptimo, Capítulo único, artículos 123 y 123 Bis., de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, establece que:

“Artículo 123. Los Ayuntamientos deben promover la organización y participación de los vecinos, con las siguientes atribuciones:

I. Definir, precisar y revisar los límites de las colonias, barrios y zonas de los centros de población, para determinar el ámbito territorial que corresponda a las personas jurídicas con funciones de representación ciudadana y vecinal, asegurando se incluyan la totalidad de las áreas urbanizadas;

II. Determinar la dependencia municipal responsable para coordinar las relaciones con las personas jurídicas con funciones de representación ciudadana y vecinal, establecer su registro y en general, ejercer las atribuciones específicas que se establecen en esta ley para apoyar sus actividades;

III. Promover en los habitantes y propietarios de las colonias, barrios, centros de población y comunidades indígenas, la constitución e integración a las personas jurídicas con funciones de representación ciudadana y vecinal.

Cuando los vecinos no tengan la capacidad económica para pagar los gastos para constituir personas jurídicas, el Ayuntamiento que corresponda promoverá por conducto del Colegio de Notarios, la presentación de los servicios de constitución y formalización de las personas jurídicas, sin costo para los interesados;

IV. Proporcionar a las personas jurídicas con funciones de representación ciudadana y vecinal la información municipal que requieran para el desarrollo de sus actividades; y

V. Las demás que les confiere esta ley, los reglamentos municipales respectivos y los estatutos de las personas jurídicas con funciones de representación ciudadana y vecinal.

Artículo 123 Bis. Las asociaciones vecinales y las personas jurídicas que tengan función de representación ciudadana tienen derecho a presentar propuestas o solicitudes en por lo menos seis sesiones ordinarias de las que celebre en Ayuntamiento en el año bajo las siguientes bases:

I. No podrán presentar propuestas o solicitudes cuando se trate de ley de ingresos, disposiciones orgánicas, escalafón y condiciones generales de trabajo de los servidores públicos;

23 De conformidad con el artículo transitorio quinto del decreto de reforma legal al código, se ordenó a los Ayuntamientos realizar las modificaciones a reglamentos y disposiciones administrativas en un plazo no mayor a tres meses a partir de la publicación de dicho decreto.



II. Las propuestas o solicitudes deberán presentarse por escrito ante la oficialía de partes del Ayuntamiento con las formalidades mínimas del procedimiento, por escrito, firmado el representante legal de la asociación vecinal, precisar de manera clara y sencilla el asunto a exponer, y establecer un domicilio dentro de la cabecera municipal para recibir notificaciones, anejar el documento que acredite la vigencia de la asociación vecinal; y

III. Cada Ayuntamiento deberá regular la participación social en el Cabildo Abierto en términos de igualdad.

En tal sentido, los 125 Ayuntamientos de la entidad deberán prever en sus reglamentos la forma de organizar los Cabildos Abiertos de conformidad con las bases previstas tanto en la Constitución local como en el Código Electoral.

En suma, considero que la regulación del Cabildo Abierto en Jalisco busca reconocer la realidad de cada municipio permitiendo formas específicas de participación, temas a tratar, plazos, votaciones, obligatoriedad de las decisiones, etc.

Por todo ello, estimo que este esquema puede ser funcional desde una perspectiva donde la sociedad tenga una injerencia directa con el Ayuntamiento con el fin de construir una administración más eficaz, cercana y sensible a las demandas ciudadanas.

En conclusión, este instrumento de participación social permite la interacción y la influencia social en las decisiones y en los actos de la autoridad municipal, por ello el Cabildo Abierto busca ser un nuevo

espacio de involucramiento de los ciudadanos con el quehacer público.

5. Conclusión

El empoderar a la ciudadanía a través de instrumentos de participación constituye la mejor propuesta de crecimiento social en el plano de igualdad, en donde se dote a cada persona de las herramientas necesarias que le permitan confluír a la libre manifestación de ideas, respecto de los temas que importan en su región.

Es optimista el panorama de estas figuras, que, con el paso de las experiencias y criterios, se irán puliendo hasta poder extenderse hacia todas las hipótesis posibles, que permitan expandir el universo de derechos de la ciudadanía, dentro del contexto progresivo de nuestro ordenamiento jurídico.

Así mismo, dentro de la progresividad de la ciencia jurídica, no debemos limitarnos a considerar sólo las herramientas actuales, sino visualizar todos los campos de acción propicios para establecer un mecanismo que fundamente e instrumente la debida escucha y reflexión de todas las personas involucradas, en todas las áreas necesarias.

Los esfuerzos por establecer mecanismos de participación que permitan estas acciones siempre serán bienvenidos, creemos que contribuyen a lograr un adecuado avance democrático, que ayude a alcanzar el verdadero fin de este sistema de gobierno, que es el gobierno del pueblo para el pueblo. Consagrado en el artículo 39 de nuestra carta magna, la cual, presupone una infinidad de acciones a tomar,



para desarrollar todo el potencial de estos mecanismos.

Por estas razones, y retomando la idea inicial de apostar a una democracia de abajo hacia arriba, considero que es necesaria la participación activa de los ciudadanos que impacte directamente en las decisiones de los órganos colegiados de representación política, pero sobre todo crear un vínculo directo entre la autoridad y la ciudadanía con el objeto de involucrarse con los problemas que la aquejan y sea ésta la palanca de desarrollo democrático del municipalismo mexicano más allá de las elecciones.

Fuentes de Investigación

Bibliográficas

Andrade Sánchez, José Eduardo, "Derecho Municipal", 1ª ed., México, ed. Oxford, 2006.

Barragán Barragán, José, "Estudios sobre las Cortes de Cádiz y su influencia en México", México, Ed. Tirant lo Blanch, 2013.

De Tocqueville, Alexis. "La democracia en América". México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

Fernández Ruíz, Jorge "Las elecciones municipales" México, Temas Selectos de Derecho Electoral, no. 13, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.

Huerta Barrera, Teresita R., "Derecho Municipal", p. 4, ed. Porrúa, México, 3ª ed., 2005.

Robles Martínez, Reynaldo, "El Municipio", 3ª. Ed., México, Porrúa, 2013, p. 9.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Colección de los decretos y órdenes de las Cortes de España, que se reputan vigentes en la República de los Estados-Uni-

dos Mexicanos", "Decreto de 23 de Mayo de 1812."

Electrónicas

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01_historia_del_municipio_mexicano.pdf.

David Villanueva, 'Cabildo Abierto' (diccionario.leyderecho.org 2017) consulta de fecha 14 de Septiembre de 2017.

Intendencia de Montevideo, Municipios de Montevideo.

<http://municipiob.montevideo.gub.uy/node/146>

Orlando V. Caballero Díaz, nota electrónica titulada "Cabildo Abierto, su alcance e importancia", <https://www.elheraldo.co/noticias/politica/cabildo-abierto-su-alcance-e-importancia-86357>.

Legislación

Convención Americana de Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Ley 134 de 1994 (Colombia).

Ley N° 18.567 (de carácter nacional) y por el Decreto 33.209 de la Junta Departamental de Montevideo (y sus modificativos y agregados) (Uruguay).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Jalisco.

Código Electoral y de Participación Social.

Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del municipio de Guadalajara.

Sentencias

Sentencia C-180 de 1994, p.510. Corte Constitucional de Colombia.



QUID IURIS