



Toluca de Lerdo, Estado de México, 12 de noviembre de 2025

**DIPUTADA
MARTHA AZUCENA CAMACHO REYNOSO
PRESIDENTA DE LA LXII LEGISLATURA
DEL ESTADO DE MÉXICO**

P R E S E N T A

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 51 fracción II, 57 y 61 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 28, fracción I, 30, 38 fracción II, 79 y 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México y por su digno conducto, las Diputadas y los Diputados, Ruth Salinas Reyes, Maricela Beltrán Sánchez, Juan Manuel Zepeda Hernández y Martín Zepeda Hernández integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, sometemos a la consideración de esta Honorable Legislatura, Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo 114 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Para el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano la democracia se vive y se siente intensamente, en el gobierno de primer contacto ciudadano el "municipio" al cual acude, la ciudadanía para tener servicios públicos óptimos, soluciones inmediatas, gestiones integrales, apoyos económicos, *inter alia*. Dicha figura constitucional del municipio, busca en todo momento fortalecer su organización política y administrativa, en razón de más de 500 años de vida, y 108 años de reconocimiento en la carta constitucional queretana.



Igualmente es cierto que los municipios enfrentan un sinnúmero de retos de diversa naturaleza heredados por las administraciones públicas salientes, mismas que en ocasiones son tan lesivas para las arcas municipales, que hacen imposible el poder ejecutar cualquier acción municipal, oscilando desde: el adecuado cumplimiento del plan de desarrollo municipal, el pago de salarios a personal jubilado, la prestación de servicios, la realización de obra, *inter alia*.

Es evidente que el municipio vive una época convulsa, ya sea por agentes de administraciones públicas pasadas o por los retos de distinta naturaleza, que pueden ser: demográficos que traen consigo el crecimiento poblacional y la poca recaudación municipal para hacer frente a las exigencias sociales, administrativas y humanas.

Sin embargo, para una mejor radiografía municipal, se acude al documento "PANORAMA DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE MÉXICO 2022" elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), donde resaltan datos significativos que permiten tener un diagnóstico más exacto de la realidad municipal, pues muchos ciudadanos exigen, sin conocer los retos que representa una administración pública municipal.

Durante el 2022:

- 118 gobiernos municipales ejercieron un presupuesto per cápita de 5 563.7 pesos, mayor al promedio nacional que fue de 5 192.4 pesos.
- 35 de 125 municipios implementaron medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos y/o acciones de disciplina presupuestaria.



- 90 % de los ayuntamientos de la entidad contó con un plan de desarrollo municipal.¹

El panorama desde 2022 de los 125 municipios del Estado de México, arrojan datos importantes para trazar una hoja de ruta en búsqueda de soluciones reales y de impacto inmediato en los habitantes de cada municipio. Es imposible permanecer inactivos y estáticos, cuando se observa que los gobiernos municipales han quedado en el olvido, aunado al poco estudio que han merecido y la nula atención que han recibido, para la ingente labor que ejecutan día a día, desde su plano administrativo hasta el plano político.

En contraste con la anterior, es nuestra obligación constitucional de la colegialidad que integramos este Poder Legislativo. El emprender acciones parlamentarias y ejercer los mandatos supremos, conferidos en artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Para el caso que no ocupa, la fracción XXVII, sirve de faro para guiarnos en el accionar de nuestra libertad configurativa, que debe en todo momento tener el *telos* del desarrollo:

Artículo 61. Son facultades y obligaciones de la legislatura:

*XXVII. Legislar en materia municipal, considerando en todos los casos el desarrollo del Municipio, como ámbito de gobierno más inmediato a los habitantes de la Entidad, conforme lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos aplicables;*²

¹ Véase:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463919483.pdf

² Véase:

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>



Es virtud de lo transcrito, que se hace visible el deber de emprender una acción parlamentaria que marque un antes y un después en la municipalidad, por ello se busca que la ciudadanía pueda conocer más a detalle los problemas que cada administración pública entrante pretende combatir ya sea por herencia o por la realidad desafiante. Para cumplir con este propósito los municipios, actúan desde su faceta de planeación, concretizada en su plan de desarrollo municipal. El cual ocupa desde el artículo 114 al 122 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

A lo largo de estas 8 porciones normativas, se aprecia un esquema democrático, participativo; de ciclo regulatorio de la formulación y evaluación; de temporalidad para su expedición; de cumplimiento de objetivos; de diagnósticos de la vida municipal; de inclusión para su elaboración; de máxima publicidad y de su obligatoriedad para todas las dependencias que se encuentren reconocidas en su organigrama.³

Cabe señalar que los artículos antes citados, nada dicen sobre el agente activo, público, social o privado, que interviene en la formulación, control y evaluación del plan de desarrollo municipal. Es decir, la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, con sustento legal en los artículos 82 al 85 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Destaca entre las determinaciones legales (artículos), concretamente el artículo 120 de la Ley en análisis. Dispone en esencia: la promoción de la participación y consulta populares para la elaboración del plan de desarrollo municipal. Con respecto a esto se encuentra encabezados periodísticos: "Foro de Consulta Popular

³ Véase:

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>

escucha propuestas de toluqueños para integrar el Plan de Desarrollo Municipal"⁴; "Convocan a participar en foros para el desarrollo en Ecatepec"⁵; "Levantán propuestas para el Plan de Desarrollo Municipal de Huixquilucan"⁶

Es visible la buena voluntad de los ayuntamientos actuales (2025-2027), para dar cumplimiento a la voz de los sectores sociales asentados en sus demarcaciones territoriales, pues obedece a una lógica natural de "escuchar para satisfacer y de satisfacer para ser cumplir". En otros términos, obedece a una inteligencia de atender el sentir ciudadano para legitimar los gobiernos municipales y congraciarse durante el trienio de sus mandatos constitucionales.

Muy a pesar de la integración del plan de desarrollo municipal, desde la perspectiva de la gobernanza y la consulta pública. Resalta que los productos finales publicados en la página web del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM)⁷, dan cuenta de textos programáticos (plan de desarrollo municipal 2022-2024), con excesivos contenidos de paginado. Ejemplo de ello es:

- | | | |
|--------------------|-------------------|--------------------|
| • Acambay (313) | • Apaxco (458) | • Coacalco de |
| • Acolman (525) | • Atenco (367) | Berriozábal (385) |
| • Aculco (500) | • Atizapán de | • Coatepec |
| • Almoloya de | Zaragoza (572) | Harinas (404) |
| Juárez (454) | • Atlacomulco | • Cocotitlán (525) |
| • Almoloya del Río | (271) | • Coyotepec (395) |
| (230) | • Atlautla (247) | • Cuautitlán (239) |
| • Amanalco (340) | • Axapusco (445) | • Chalco (396) |
| • Amatepec (364) | • Ayapango (431) | • Chapa de Mota |
| • Amecameca | • Calimaya (341) | (350) |
| (219) | • Capulhuac (419) | |

⁴ Véase: <https://www.sernoticias.com.mx/2025/02/26/foro-de-consulta-popular-escucha-propuestas-de-toluquenos-para-integrar-el-plan-de-desarrollo-municipal/>

⁵ Véase: <https://nuestra-zona.com/convocan-a-participar-en-foros-para-el-desarrollo-en-ecatepec/>

⁶ Véase: <https://nuestra-zona.com/levantan-propuestas-para-el-plan-de-desarrollo-municipal-de-huixquilucan/>

⁷ Véase: <https://copladem.edomex.gob.mx/planes-desarrollo-municipal-2022-2024>



- Chapultepec (367)
- Chiautla (384)
- Chicoloapan (390)
- Chiconcuac (399)
- Chimalhuacán (415)
- Donato Guerra (224)
- Ecatepec de Morelos (505)
- Ecatzingo (293)
- Huehuetoca (350)
- Hueypoxtla (428)
- Huixquilucan (1237)
- Isidro Fabela (308)
- Ixtapaluca (660)
- Ixtapan del Oro (310)
- Ixtapan de la Sal (421)
- Ixtlahuaca (511)
- Xalatlaco (367)
- Jaltenco (240)
- Jilotepec (372)
- Jilotzingo (454)
- Jiquipilco (304)
- Jocotitlán (301)
- Joquicingo (244)
- Juchitepec (401)
- Lerma (548)
- Malinalco (231)
- Melchor Ocampo (406)
- Metepec (734)
- Mexicaltzingo (217)
- Morelos (357)
- Naucalpan de Juárez (508)
- Nextlalpan (292)
- Nicolás Romero (494)
- Ocoyoacac (513)
- Ocuilan (295)
- El Oro (339)
- Otumba (331)
- Ozumba (417)
- Otzoloapan (279)
- Otzolotepec (290)
- Papalotla (222)
- La Paz (559)
- Polotitlán (289)
- Rayón (537)
- San Antonio la Isla (330)
- San Felipe del Progreso (245)
- San Martín de las Pirámides (331)
- San Mateo Atenco (268)
- San Simón de Guerrero (359)
- Santo Tomás (244)
- Soyaniquilpan de Juárez (188)
- Sultepec (286)
- Tecámac (575)
- Tejupilco (543)
- Temamatla (203)
- Temascalapa (369)
- Temascalcingo (169)
- Temascaltepec (238)
- Temoaya (293)
- Tenancingo (643)
- Tenango del Aire (225)
- Tenango del Valle (326)
- Teoloyucan (335)
- Teotihuacan (295)
- Tepetlaoxtoc (375)
- Tepetlixpa (317)
- Tepetzotlán (333)
- Tequixquiac (483)
- Texcaltitlán (274)
- Texcalyacac (318)
- Texcoco (410)
- Tezoyuca (168)
- Tianguistenco (300)
- Timilpan (216)
- Tlalmanalco (231)
- Tlalnepantla de Baz (496)
- Tlatlaya (289)
- Toluca (537)
- Tonatico (389)
- Tultepec (299)
- Tultitlán (371)
- Valle de Bravo (379)
- Villa de Allende (309)
- Villa del Carbón (211)
- Villa Guerrero (316)
- Villa Victoria (372)
- Xonacatlán (335)
- Zacazonapan (286)
- Zacualpan (310)
- Zinacantepec (451)
- Zumpahuacán (574)



- Zumpango (315)
- Cuautitlán Izcalli (792)
- Valle de Chalco Solidaridad (887)
- Luvianos (341)
- San José del Rincón (187)
- Tonanitla (291)

La cifra dentro del paréntesis da cuenta del número de páginas que integran el plan de desarrollo municipal de cada ayuntamiento. Existen casos que son una exageración, pues superan las mil páginas y otros tantos penden entre las quinientas páginas, pareciera que es una competencia de quien logra mayor extensión textual en sus planes.

Este exceso de minuciosidad en nada ayuda a entender los pilares y los ejes transversales que se desarrollan en los planes de desarrollo municipal. Máxime, si adoptamos el movimiento de Plain Language Movement (Movimiento de Lenguaje Sencillo o Llano), el cual busca: comunicar usando un lenguaje claro, libre de jerga y usando palabras que sean apropiadas al nivel de habilidad y conocimiento de la lectura de audiencia.⁸

En vista del exagero desarrollo textual, de los planes de desarrollo municipal, que se pueden entender como un documento que es la base de actuación de cada administración pública municipal, asimismo como el eje gravitacional para calificar a un ayuntamiento en términos de desempeño administrativo, político y de cumplimiento de promesas de campaña.

Se debe explorar las consecuencias que trae consigo documentos jurídicos tan extensos. En el caso concreto, se parte de la premisa básica: "si el pueblo fue consultado para la elaboración del plan, es el mismo pueblo que debe entender de

⁸ Véase: <https://www.urbaninsight.com/article/plain-language#:~:text=The%20%22Plain%20Language%22%20Movement&text=Also%20called%20%22plain%20English%22%2C,reading%20skill%20level%20and%20knowledge.>



manera fácil su contenido" dicha premisa queda lejos de ser observada o cumplida cuando se analizan los datos aportados.

En la misma línea argumental anterior, existe un aspecto elemental en la lógica que encuadra perfectamente con la situación de los planes de desarrollo municipal. Esta es "a mayor extensión, menor comprensión" dicha característica es aplicable a los textos de cualquier naturaleza. Es decir, no se exenta a los planes multicitados y no existe una razón de peso o razón suficiente para excluir una producción jurídica de la caracterización de un lenguaje sencillo y entendible para sus destinatarios.

Aunado a este razonamiento y en un plano más nacional, se tiene en el ámbito del poder judicial y que sirve de referente para aplicarse en el poder administrativo municipal. Las sentencias en formato de lectura fácil, entendidas: son un ajuste al procedimiento que complementa la estructura tradicional de las mismas, y permiten garantizar el derecho de acceso a la justicia, la igualdad y no discriminación, el derecho de accesibilidad, el acceso a la información y la inclusión.⁹

Es prudente ahondar en que todo producto textual de carácter jurídico, ya sea una porción normativa; una ley; un decreto del ejecutivo; una sentencia judicial; un reglamento municipal, *inter alia*. Debe ser claro, preciso y conciso, para generar un presupuesto básico de entendimiento, tanto para el redactor como para el receptor del texto.

Al no cumplirse este presupuesto básico de entendimiento, es altamente probable que no logre cumplir su objetivo cualquier texto de los eludidos. A la par existe una singularidad con los planes de desarrollo municipal, ya que en su formulación existe

⁹ Véase:

https://www.cjf.gob.mx/micrositios/DGDHIGyAI/resources/documentos/2022/campanias/Camp_DH_Lectura%20Facil.pdf



una participación ciudadana concurrida, obligando a los municipios a que la publicación del producto programático, sea claro, preciso y conciso.

Dichos elementos, no se advierten en extensiones textuales tan desdibujadas de una lectura sencilla de lo que debería serlo. Ante esta situación es obligado replantear la estructura textual poseída por los planes de desarrollo municipal. Llegando a formularse interrogantes, ¿de qué sirve tener planes de desarrollo municipal tan elaborados?, ¿la ciudadanía hará la lectura de sus planes de desarrollo municipal?

Ambos cuestionamientos serán respondidos de manera negativa. En nada sirve tener un bello y extenso plan de desarrollo municipal, así como tampoco la ciudadanía habrá de leerlo. En virtud, que, en México, de acuerdo al Módulo sobre Lectura (MOLEC) 2024, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), da cuenta:

- El tiempo promedio por sesión de lectura a nivel nacional fue de 41 minutos. No se observan diferencias significativas por sexo. En promedio, los hombres leyeron 42 minutos por sesión, mientras que las mujeres lo hicieron durante 39 minutos.
- En cuanto a la lectura simultánea con otras actividades, los hombres realizaron esta práctica en mayor proporción que las mujeres: 18.8 % frente a 16.1 %, respectivamente.
- La población lectora de libros leyó en promedio 3.2 ejemplares al año, según los datos del MOLEC 2024.



- Entre la población lectora de libros, el entretenimiento se posicionó como el motivo principal de la lectura, con 41.4 %; siguen trabajo o estudio, con 23.4 % y cultura general, con 23.2 %.¹⁰

Definitivamente al conjurar todos los elementos aportados, todo señala que para tener una municipalidad más arraigada en el sentir de la población. Es obligado tener “planes de desarrollo municipal ciudadanizados”, mismos que deben cambiar su estructura textual de más del centenar de páginas a un par de páginas, para lograr los siguientes objetivos:

1. El plan de desarrollo municipal ciudadanizado, permitirá un mejorar los canales de comunicación entre el ciudadano y el gobierno, ya que el ciudadano conocerá de forma sencilla el actuar de la administración pública municipal en turno.
2. El plan de desarrollo municipal ciudadanizado, será un esfuerzo institucional, que obligará a las administraciones a concentrarlo y cumplir sus pilares al igual que sus ejes transversales.
3. El plan de desarrollo municipal ciudadanizado, será una versión de lectura fácil del plan de desarrollo municipal. En aras de generar mayor interés de la ciudadanía en el actuar del municipio.
4. El plan de desarrollo municipal ciudadanizado, está exento de representar erogaciones considerables para las arcas municipales.

Bajo la premisa básica de que “si el pueblo fue consultado para la elaboración del plan, el pueblo debe poder entender su contenido”, la realidad muestra una brecha preocupante: planes elaborados con diagnósticos y estructuras complejas, frente a una ciudadanía con tiempos limitados de lectura, baja consulta de documentos extensos y necesidad de información clara, concreta y útil para exigir cuentas.

¹⁰ Véase: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/molec/molec2024.pdf>



A mayor extensión y tecnicismo, menor comprensión: esta lógica, ampliamente reconocida en la teoría de la comunicación y la técnica legislativa, se confirma en la experiencia municipal mexiquense.

En paralelo, el trabajo realizado por el Comité de Participación Ciudadana en materia de lenguaje ciudadano, transparencia y combate a la corrupción en el Estado de México, confirma que el uso de un lenguaje claro, sencillo y accesible es condición indispensable para una auténtica rendición de cuentas. Diversas normas y políticas públicas como la Constitución local, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, la Política Estatal Anticorrupción, guías y manuales especializados establecen que la información debe ser oportuna, clara, veraz, comprensible y adecuada al contexto social, económico y cultural de la población.

La investigación "Lenguaje ciudadano, como principio en materia de transparencia, mecanismo para la rendición de cuentas y prevención de la corrupción", presentada en el marco del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, documenta que, si bien muchas instituciones afirman utilizar lenguaje sencillo, son pocas las que cuentan con lineamientos, manuales o políticas claras para aplicarlo sistemáticamente. Esto demuestra un vacío normativo y operativo que limita el impacto de la transparencia y dificulta que la ciudadanía comprenda, use y exija información pública de calidad.

Un lenguaje ciudadano facilita la participación informada, reduce los puntos de opacidad que pueden dar lugar a corrupción, fortalece la certeza jurídica al hacer comprensibles derechos y obligaciones, y mejora la confianza en las instituciones al eliminar la sensación de que la complejidad técnica es un muro entre el gobierno y la gente.



Aplicado a los planes de desarrollo municipal, lo anterior implica que no basta con cumplir formalmente con la elaboración del PDM ni con abrir foros de consulta; es indispensable que los resultados se devuelvan a la ciudadanía en un formato que pueda ser leído, entendido y utilizado por cualquier persona. Es decir, se requiere una versión ciudadanizada del plan de desarrollo municipal: un instrumento de fácil lectura, claro, preciso y conciso, que sintetice los pilares, ejes, metas y compromisos de la administración, sin sustituir al documento técnico completo, pero sí traduciéndolo a un lenguaje accesible y verificable.

- Mejora los canales de comunicación entre ciudadanía y gobierno municipal.
- Obliga a las administraciones a concentrar y priorizar sus compromisos centrales.
- Fortalece la rendición de cuentas y la evaluación ciudadana del desempeño municipal.
- No implica un impacto presupuestal significativo, pues se trata de reorganizar y traducir información existente bajo criterios de lenguaje claro.
- Se alinea con los estándares de transparencia, participación ciudadana y combate a la corrupción asumidos por el Estado mexicano y el propio Estado de México.

Desde la técnica legislativa, la incorporación expresa de la obligación de contar con una versión de fácil lectura del PDM en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México responde a diversas racionalidades:

- Lingüística: garantiza claridad, precisión y concisión, en congruencia con el principio de inteligibilidad de los textos jurídicos.
- Jurídico-formal: se ubica en la sede normativa correcta (artículo 114), sin generar antinomias ni reiteraciones.
- Pragmática: recae en la administración municipal, que ya genera el PDM, limitándose a ordenar la elaboración de una versión ciudadana, sin impacto financiero relevante.



- Teleológica: persigue un fin social claro: involucrar a la ciudadanía en el seguimiento del plan que ayudó a construir.
- Ética: fortalece la confianza pública, la cultura de la legalidad y la democracia local, al reconocer el derecho de todas las personas a comprender las decisiones que les afectan.

Por todo lo expuesto y fundado, la Bancada de Movimiento Ciudadano considera pertinente y necesario establecer en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México la obligación de que los ayuntamientos elaboren una versión de fácil lectura de su Plan de Desarrollo Municipal, clara, precisa y concisa, consolidando así el lenguaje ciudadano como herramienta para la transparencia, la participación informada y la prevención de la corrupción, y haciendo de los 125 municipios del Estado de México espacios más cercanos, comprensibles y responsables ante las y los mexiquenses.

ATENTAMENTE

DIP. RUTH SALINAS REYES

DIP. MARICELA BELTRÁN SÁNCHEZ

DIP. MARTÍN ZEPEDA HERNÁNDEZ

DIP. JUAN MANUEL ZEPEDA HERNÁNDEZ

**Integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXII
Legislatura del Estado de México**



PROYECTO DE DECRETO

La H.LXII Legislatura del Estado de México

Decreta:

ARTÍCULO ÚNICO. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 114 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, para quedar como sigue:

Artículo 114.- ...

Asimismo, los ayuntamientos deberán buscar que estos sean claros, precisos, sencillo, accesible y concisos para que la población pueda entenderlos. Para tales efectos, se deberá elaborar una versión de fácil lectura que permita su comprensión.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial, "Gaceta del Gobierno".

ARTÍCULO SEGUNDO. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial, "Gaceta del Gobierno" del Estado de México.

ARTÍCULO TERCERO. Los 125 ayuntamiento del Estado de México, deberán en un plazo de 60 días hábiles, dar cumplimiento al presente Decreto.

Lo tendrá entendido la Gobernadora del Estado, haciendo que se publique y se cumpla.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la Ciudad de Toluca, Capital del Estado de México, a los _____ días del mes de ____ del año dos mil veinticinco.