



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**El municipio y la participación ciudadana en la región Oriente del Estado de
Michoacán de Ocampo**

**Tesis para obtener el grado de
Maestro en Derecho con opción en Ciencias Políticas**

SUSTENTA:

Edna Laura Cruz Bautista

DIRECTOR DE TESIS:

Doctor Jaime Hernández Díaz

MORELIA, MICHOACAN.

Febrero 2018.

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis ha significado, momentos fuertes de perseverancia y aprendizaje, que van más allá de la valoración de su resultado final, pero pese a este camino recorrido con sus fortalezas y debilidades implícitas, no hubiera sido posible el resultado de la presente, sin el apoyo y esfuerzo de un sinnúmero de personas, instituciones educativas e instituciones gubernamentales.

Agradezco a las Instituciones que han hecho posible la realización de la presente investigación, por la ayuda económica brindada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y a la división de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Gracias por su ayuda y confianza en mí depositada.

Por lo tanto, es el momento de reconocer una vez más toda mi gratitud al Doctor Jaime Hernández Díaz, director de esta tesis. Que a pesar de sus múltiples actividades profesionales, tuvo siempre el espacio y tiempo para ser un gran guía en esta tesis. Gracias por la acertada orientación y soporte, que permitió el día de hoy culminar esta investigación. Mi mayor admiración por su profesionalismo y calidad humana.

De forma muy especial, al Doctor Francisco Ramos Quiroz, quien en todo momento atendió mis dudas a lo largo de la realización de esta tesis, siempre presto para dar la asesoría de una forma muy profesional desde los inicios y esbozos del proyecto de tesis, porque ha sido una fuente de enseñanzas y generosidad.

Agradezco a los Ayuntamientos de la Región Oriente, que me permitieron desarrollar este trabajo, a través del espacio e interés otorgado, para la recolección de información, importante para la culminación de la tesis.

Especial agradecimiento merecen las personas que colaboraron de forma indirecta, como lo son mis compañeros de trabajo y amigos, por su paciencia, su apoyo y por los buenos momentos compartidos, los cuales fueron motivacionales para realizar y culminar mi investigación.

Finalmente, pero no menos importante, a mi familia, por su apoyo, interés y motivación en esta etapa de mi vida, en especial a Daniel Martínez Solís por su paciencia, por caminar a mi lado brindándome su invaluable apoyo. Y mi más sincero agradecimiento, a mi hija Valentina Martínez Cruz, que a su corta edad, es una fuente inagotable de fortaleza, de entusiasmo, que ha estado a mi lado compartiendo mis alegrías y tristezas, estimulándome para que día con día me supere, en ella encontré mi refugio en mis momentos de flaqueza, para mi amada Valentina, va dedicada esta tesis.

**“EL MUNICIPIO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA REGIÓN ORIENTE
DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO”**

INDICE

| | |
|-------------------|---|
| RESUMEN..... | 6 |
| INTRODUCCION..... | 7 |

CAPÍTULO I

| | |
|---|-----------|
| EL MUNICIPIO EN MÉXICO | 14 |
| 1.1 Origen y concepto de Municipio..... | 14 |
| 1.2 El municipio del antiguo régimen..... | 17 |
| 1.3 El municipio con la llegada de Hernán Cortés a tierras mexicanas..... | 22 |
| 1.4 El municipio en la Constitución de Cádiz de 1812 | 34 |
| 1.5 El municipio en la primera experiencia en la Constitución mexicana de 1824-1835..... | 36 |
| 1.6 La Constitución de Michoacán en 1825..... | 38 |

CAPÍTULO II

| | |
|--|-----------|
| MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO | 52 |
| 2.1 Normatividad del Municipio en la Constitución de 1917..... | 52 |
| 2.2 Consideraciones generales de las reformas constitucionales al artículo 115 constitucional | 57 |
| 2.3 Relación del artículo 115 constitucional con otros artículos constitucionales | 65 |
| 2.4 Legislación de los tres niveles de gobierno con relación al Municipio | 70 |

CAPÍTULO III

| | |
|---|-----------|
| ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MUNICIPIO | 80 |
| 3.1 Los ayuntamientos..... | 80 |
| 3.2 Autonomía municipal..... | 92 |
| 3.3 Control de la administración municipal..... | 97 |

| | |
|--|-----|
| 3.4 El municipio como eje fundamental para el desarrollo del país..... | 104 |
| 3.5 La democracia en el ámbito municipal..... | 112 |

CAPÍTULO IV

| | |
|---|------------|
| LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL ESTADO DE MICHOACAN | 118 |
| 4.1 Una breve vista al interior de la vida política de Michoacán..... | 118 |
| 4.2 Consideraciones generales de la participación ciudadana | 127 |
| 4.3 Fundamento legal de la participación ciudadana municipal..... | 125 |
| 4.4 Garantías y derechos que hacen posible la participación ciudadana | 135 |

CAPÍTULO V

| | |
|--|------------|
| UN ACERCAMIENTO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA MUNICIPAL EN LA REGIÓN ORIENTE DE MICHOACÁN | 145 |
| 5.1 Algunos aspectos de la participación ciudadana municipal en Michoacán | 145 |
| 5.2 Información metodológica de las entrevistas realizadas a los municipios de la región Oriente en Michoacán..... | 152 |
| 5.3 Conociendo la participación ciudadana de la región oriente a través de entrevistas..... | 155 |
| 5.4 Consolidar la cultura democrática para lograr la participación ciudadana, es obligación de todos | 169 |
| | |
| CONCLUSIONES..... | 176 |
| | |
| BIBLIOGRAFIA..... | 182 |

RESUMEN

El municipio, es teórica y prácticamente un pilar fundamental del Estado, con vida propia. Desde el origen del municipio, han estado implicados muchos factores en su desarrollo, como la forma de organización tanto política como socioeconómicamente. Así, los municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia, por ello no deja de ser la base fundamental del Estado.

El municipio por su propia naturaleza, permite generar un contacto de proximidad entre su gobierno y gobernados, lo que debe permitir concretar el ejercicio democrático de la participación ciudadana, derecho que se sustenta en los principios de la democracia. En este marco, la participación ciudadana municipal, es la clave para transformar y consolidar una gobernabilidad democrática.

Palabras clave: municipio, gobierno, democracia, participación ciudadana, educación cívica.

ABSTRACT

The municipality is theoretically and practically a fundamental pillar of the State, with its own life. Since the origin of the municipality, many factors have been implicated in its development, such as the form of organization both politically and socioeconomically. Thus, the municipalities, because of their close and direct contact with the population, constitute the true schools of democracy, which is why it is still the fundamental basis of the State.

The municipality by its very nature, allows to generate a close contact between its government and the governed, which should allow the democratic exercise of citizen participation, a right that is based on the principles of democracy. In this framework, municipal citizen participation is the key to transforming and consolidating democratic governance.

INTRODUCCION

El desarrollo municipal, es el resultado de un proceso de descentralización arduo, largo y continuo, aunado a ello, están las diversas reformas del Estado que han permitido su propio fortalecimiento. Así, el municipio es parte fundamental en la construcción de la democracia, que con base a la proximidad que tiene con los ciudadanos, se crea un vínculo favorecedor para provocar la educación cívica, misma que permite la participación ciudadana municipal.

De lo anterior, es que se va construyendo una democracia de forma piramidal, en la que repercutirá invariablemente en los otros niveles de gobierno, como lo son en el Estatal y Federal.

Conocer el origen y naturaleza del municipio en México, nos permite tener una percepción amplia del verdadero significado y trascendencia de lo que representa, la unidad básica del propio Estado.

Los orígenes del municipio no se edifican partir del arribo de Hernán Cortés en 1519, en las Costas del Golfo de México, pues el municipio ya existía en la práctica incluso antes que el propio Estado, teniendo un diseño muy particular, el cual atendía a las necesidades de la propia sociedad, el cual fue desarrollado a partir de la reunión de la comunidad, a fin de tomar decisiones que atañían al propio círculo social.

Sin embargo, a la llegada de Hernán Cortés, se conforma el primer municipio, llamado la Villa Rica de la Veracruz, que más que un acto de organización del propio Estado, lo fue como un acto de legitimación de las acciones de Hernán Cortes ante su desobediencia ante Diego Velázquez, por lo que manera clara, es perceptible el hecho, en el que se omite la valoración del mismo municipio.

A causa de lo anterior, se viene dando una diversidad en la línea histórica, en los diseños de los municipios en México, desde ser fundados con el objetivo de

legitimar acciones personales, municipios en los que predominaba el poder español y los municipios constitucionales.

Existe históricamente un antes y un después del municipio; que son los modelos del municipio del antiguo régimen: ayuntamientos sometidos a un poder central, y a partir del año 1808, con los cambios de la corona de los reyes de España, los ayuntamientos de México tendrían que reasumir el papel que tenían que fungir; como administradores, dando paso a una nueva forma de organización, lo que implicaría de forma inmediata la necesidad de instrumentar jurídicamente al municipio en México, lo cual se hace a través de dos etapas históricas fundamentales, una que corresponde a un antes de la Constitución Política de 1917 y otra posterior a esta.

El municipio se encontraba en proceso de construcción, la decadencia en la que se había dejado al municipio durante el antiguo régimen, requería un arduo trabajo para los mexicanos. No suficiente con la experiencia adquirida por el dominio del poder español y su posterior desvinculación, el municipio parece todavía no tener claro el rumbo a seguir, para diseñar un municipio fortalecido.

Existen referencias del municipio en distintos ordenamientos jurídicos en México, pero el más importante lo es contemplado hasta el año de 1812 en la Constitución de Cádiz, sin embargo, con muy poca vigencia, fue hasta la Constitución de 1824 donde vuelve a existir esta figura del municipio, dejando la facultad de organización a las propias Entidades, por lo que nuevamente, se denota un marcado olvido a la construcción del verdadero municipio.

Estando vigente la Constitución política de 1824, se promulga la Constitución Política del Estado de Michoacán en 1825, donde fue observada la figura del municipio, sin embargo, esta ya era regulada desde el año de 1822 en nuestro Estado, pero esta instrumentación jurídica, vino a fortalecer la organización y formación paulatina de los municipios en el Estado, hasta encontrarse como ahora, con 113 municipios.

La lucha era latente, la normatividad del municipio como tal tuvo muchos altibajos, y parecía no lograrse un diseño del municipio en México acorde a la propia cultura y demás características de nuestro país. Sin embargo, los frutos se fueron cosechando y la Constitución de 1917, estableció un diseño municipal en su artículo 115, mismo artículo constitucional que sufriría diversas reformas hasta nuestros días, sumándose a ello la relación con otros artículos constitucionales que robustecen a la par la legislación en los otros niveles de gobierno.

Conforme a ello, se establece un diseño estructural de la vida orgánica del municipio, lo cual de forma gubernamental lo es el Ayuntamiento; órgano colegiado que cumple de acuerdo a su competencia, un importante papel en la vida del municipio, desde la aplicación de políticas públicas hasta la educación cívica el propio municipio.

A causa de la lucha para conseguir un diseño funcional del municipio, acorde a la realidad social, ha traído consigo una serie de acciones adversas a la buena administración del Ayuntamiento, por lo cual, debe de existir un control, que no solo debe de estar en manos de las Instituciones gubernamentales implementadas para ello, por el contrario, atendiendo a que los ciudadanos de esa comunidad son los primeros sabedores y en los cuales repercutirá invariablemente la buenas o malas decisiones de los gobiernos municipales, es que tienen la importante encomienda de dar atención a su quehacer, para tomar sus propias medidas preventivas a efecto de generar gobiernos de calidad.

El ejercicio de participación ciudadana no se agota con ejercer los derechos políticos electorales, este es solo una forma de participación, la cual da origen a una serie mecanismos de control que se deberán implementar por los propios ciudadanos al momento de que sus gobernantes municipales se encuentren ejerciendo el poder.

Siendo las cosas así, resulto necesaria la implementación de mecanismos de control dentro de la legislación, para lo cual el Estado de Michoacán, aunque

de forma muy reciente, ha promulgado la *Ley de los Mecanismos de participación ciudadana en el estado de Michoacán*. Cabe señalar que desde el año 2002 dichos mecanismos de participación ciudadana a aplicar en el ámbito municipal ya habían sido contemplados en la *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán*, aunque de forma muy superficial, lo que paso casi imperceptible por los ayuntamientos municipales y los mismos ciudadanos.

Los vacíos en el tema legislativo de la participación ciudadana municipal en Michoacán, todavía se encuentran muy latentes, pues no existe una sincronía en los ordenamientos mencionados en el párrafo anterior, lo que impide una adecuada implementación a la realidad social, sin embargo, en este contexto, existen avances lentos en nuestro Estado, pues la falta de una legislación adecuada complica el ejercicio de las acciones inherentes a una adecuada participación ciudadana municipal, sumado a muchos otros factores.

De ello resulta necesario admitir, que la deficiencia de los Ayuntamientos para aplicar la legislación correspondiente para promover la participación ciudadana en sus municipios, es principalmente por la falta o la inexistencia de alguna sanción al incumplimiento de estos ordenamientos de referencia a la participación ciudadana, por otra parte, es latente la baja cultura democrática que existe a nivel municipal, una tarea en la cual influyen distintos órganos gubernamentales y no gubernamentales.

A pesar de la existencia de la *Ley de Mecanismos de Participación ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo*, vigente, no se han implementado de forma exitosa por los municipios en el Estado de Michoacán, ya que actualmente haciendo una revisión en el catálogo electrónico de la legislación del Estado, se encuentran únicamente publicados 20 reglamentos de participación ciudadana, de los 113 municipios, aunado a ello, de estos 3 reglamentos con vigencia a partir del 2005, no tiene armonización con la Ley de Mecanismos de Participación ciudadana para Michoacán.

Existe la imperiosa necesidad de que se concientice sobre las nuevas formas democráticas que permitan al ciudadano ser incluido dentro de la toma de decisiones de las cuales son directamente afectados, decisiones tomadas por los distintos niveles de gobierno, educación que de forma importante se debe iniciar en el ámbito local, precisamente por las características que lo conforman, pues como ya se señaló, por la proximidad que existe entre gobernados y gobernadores, existe un mejor alcance para involucrarse con aquellas acciones encaminadas a generar la educación cívica.

El empoderamiento ciudadano, basado en una consciencia de asociación y participación, será en gran medida una solución para controlar ese poder gubernamental en la toma de decisiones a favor de la propia comunidad.

La presente investigación tiene como objetivo analizar de forma empírica la importancia del municipio y la participación ciudadana existente en él, a partir de la formación del propio municipio en aspectos generales hasta establecer algunas generalidades del municipio en Michoacán, y por otra parte, conocer como se hace posible la participación ciudadana municipal, y si ha sido posible o no estar presente en el contexto actual de los municipios de la zona oriente en el Estado de Michoacán de Ocampo.

Una parte medular de la presente investigación, es contextualizar la participación ciudadana en los municipios de Michoacán, sin embargo, conocer cómo funciona en cada uno de ellos, está fuera de mi alcance, por lo tanto, se eligió la región Oriente de Michoacán, a efecto de realizar entrevistas a los presidentes municipales, como representantes de los Ayuntamientos, los cuales, dan elementos representativos para considerar a la participación ciudadana municipal, como un tema de poco impacto en la práctica cotidiana de la vida interna del municipio.

Organización de los Capítulos

La tesis se estructura por 5 capítulos:

En el capítulo 1, se hace una revisión teórica de la literatura importante para la investigación que se plantea, la información es de corte histórico, ello para conocer el origen del tema principal que es el municipio, lo cual constituye un marco analítico.

En el capítulo 2, se realiza una revisión teórica de la literatura importante para el tema, tanto de carácter histórico como jurídico, así como desde la perspectiva diacrónica, lo que fue determinando la regulación jurídica del municipio. Se hace un análisis para conocer el marco jurídico del municipio, así como el análisis de los diferentes momentos en que ha sufrido reformas la normatividad del municipio, abundando en la forma operativa de una de las variables dependientes de esta tesis que es el municipio, la cual servirá para el siguiente capítulo. Por lo que la literatura de referencia constituye un marco analítico.

En el capítulo 3, se describe y analiza una de las variables dependientes que es el municipio, en el cual se abunda sobre la forma operativa de esta variable, en la cual se hace análisis desde la perspectiva teórica y jurídica, con base a una bibliografía específica, y se presentan los diversos mecanismos de participación ciudadana formalmente existentes. Lo que constituye un marco analítico del mismo.

En el capítulo 4, se analiza la influencia de la cultura política en el municipio y la forma en que se va asumiendo la participación, con lo que se estará investigando la segunda de las variables dependientes, haciendo un análisis de la participación ciudadana desde una perspectiva diacrónica únicamente en su regulación jurídica, a partir de una revisión teórica y jurídica de la literatura e instrumentos jurídicos acordes al tema, así como los objetivos del mismo, indagando sobre la eficacia o ineficacia y aceptación de la participación ciudadana dentro de los mismos municipios, únicamente del Estado de Michoacán.

En el capítulo 5, en contraste, con la teoría de la participación ciudadana y de forma concreta en el ámbito municipal, se determina la participación ciudadana municipal en la Región Oriente de Michoacán y su dinámica, con base a las entrevistas para la recolección de datos y con ello determinar las concepciones generales de participación en el municipio hasta su forma más específica dentro del municipio. En este apartado, se plantea la intensidad de la participación ciudadana a partir de sus singularidades, lo hará posible hablar de la existencia de la participación ciudadana en el municipio.

EL MUNICIPIO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA REGION ORIENTE DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

CAPÍTULO I

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

1.1 Origen y concepto de Municipio

En la presente investigación, se analizará de manera muy generalizada el origen y la naturaleza del Municipio, pero desde un enfoque en el cual se definan algunos de los elementos más importantes, y con ello establecer propiamente algunos de sus fines.

Es necesario puntualizar que el Municipio, es teórica y prácticamente un pilar fundamental del Estado, con vida propia tanto administrativa como democráticamente. Por lo tanto, el Municipio debe ser definido.

Los orígenes del gobierno de las comunidades locales son incluso anteriores al Estado como forma centralizada de organización del poder.¹ De esta idea se parte para señalar, que uno de los orígenes del Municipio se encuentran en sociedades paraestatales, en la que las personas se reunían con el fin de tratar asuntos de su propia comunidad, y así estar en condiciones de tomar las mejores decisiones, de este ejercicio, se puede establecer que la democracia se encontraba inmersa a la misma sociedad.

La mayoría de los investigadores coinciden que la palabra Municipio, así como un concepto jurídico tiene sus orígenes en Roma. Su etimología proviene de *munus munare* que significa carga, gravamen o prestación, Municipium es el conjunto de los obligados a pagar el tributo. Y así nace la idea de *communis*, o

¹ Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Derecho municipal*, 3ª. reimpresión, México, Oxford, 2012, p. 11.

sea, quien pertenece con los otros a un Municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en las *munus, munare* o finalmente Municipio.²

Es necesario señalar que, existen diversos conceptos de autores y definiciones, esto respecto a las distintas escuelas sobre la naturaleza del municipio, y como no podemos detenernos a un análisis de cada uno de estas definiciones, es importante dar realce a que prevalece un elemento fundamental en estos, el humano, que conforma el vínculo social de vecindad.

El autor Antonio María Hernández³ cita varias definiciones de distintos autores, las cuales considera más acertadas, después de un análisis exhaustivo a la sistematización de las distintas escuelas sobre la naturaleza del municipio:

- *Adriano Carmona Romay, en magnífica síntesis, expresó: “El municipio, en razón a su gobierno y administración, es, pues, la organización político-administrativa de la sociedad local”.*
- *Adolfo Posada expuso tres conceptos del municipio, desde los puntos de vista sociológico; como el núcleo social de la vida humana total determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad, político; “el municipio es, o debe ser, un organismo con un sistema de funciones para los servicios que se concretan y especifican más o menos intensa y distintamente en unas estructura: gobierno y administración municipales propios...” y jurídico.*

De lo anterior, en la presente investigación, teniendo como objeto de estudio el Municipio en nuestro país, haremos uso de un concepto del Municipio mexicano; que será de ayuda dentro de la presente investigación, y el cual fue definido por Robles Martínez Reynaldo, *“El Municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad, constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y*

² Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, 7ª. ed., México, Porrúa, 2004, p. 22.

³ María Hernández, Antonio, *Derecho Municipal*. Parte General, UNAM, México, 2003, p. 201.

económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.”⁴

Para abordar algunos aspectos de los elementos de Municipio, es necesario recordar que el municipio tiene los mismos elementos que el Estado, los cuales son: territorio, población y gobierno.

Ahora bien, existen distintos criterios de diversos autores, en el cual como resultado de sus investigaciones, demuestran que la organización de las comunidades es más antigua a la del Estado. Sin embargo, se ha establecido de manera más abundante los elementos que conforman el Estado.

Éste es un tema que será planteado más adelante, a fin de conocer de manera más amplia las bases del Municipio, las formalidades, elementos distintivos entre otros aspectos relevantes, sin embargo, es necesario establecer de manera sintetizada un concepto que nos dará una idea un poco más concreta de lo que a continuación se trata.

Generalidades del origen del municipio

Es fundamental analizar el origen del Municipio, desde el antiguo régimen, pues el Municipio tomado como una Institución jurídica tiene sus orígenes a partir de la conquista, pues la colonización en América se realizó a través de esta institución, que al establecerse como forma de organización social y política, el calpulli, fue desapareciendo poco a poco hasta llegar a su fin en el siglo XVI, permitiendo la instauración de nuevos procesos de organización política.

A manera de reseña, como lo señala Moisés Ochoa Campos, citado por José Luis Soberanes Fernández, recordaremos que los calpullis estaban formados por lazos de parientes y por rasgos culturales comunes, entre los cuales contaba la participación de un mismo lenguaje dialectal; estaban ligados entre sí, y a través de sus clanes integraban la tribu, que era una liga de calpullis. El consejo tribal

⁴ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.* nota 1, p. 26.

estaba formado por los parientes mayores y los jefes militares de cada calpulli. Este consejo era que elegía al tlatoani (gobernador de la tribu) y al tlacatecuhtli (jefe militar).⁵

El intermedio de cómo llegó a nuestro país el Municipio, fue a través de la conquista de Roma sobre la Península Ibérica, vinculándose la institución del Municipio de origen romano y su desarrollo en España, el municipio en México confirmó su existencia y prolongó su desarrollo, con base en las primeras ordenanzas de población dictadas por Felipe II, aprobadas el 13 junio de 1573, en ellas se encuentran las normas relativas al descubrimiento, población y pacificación de las Indias, lo que propicio se instaurase definitivamente el Municipio en la Nueva España con las características del municipio español.⁶ Información citada por José Guillermo Vallarta Plata de los “Antecedentes de estas ordenanzas en la ciudad de Sevilla”

1.2 El municipio del antiguo Régimen

La historia de la Administración local de un país sólo puede ser comprendida adecuadamente en el contexto de la historia social y política en que se insertan sus problemas. La Administración local es parte integrante de la política general.⁷

Es necesario, establecer características sobresalientes del antiguo régimen, para entender al Municipio dentro de esta etapa, mismo del cual el municipio en México se encuentra integrado, como ya lo mencionamos al inicio de este capítulo.

⁵ Hernández-Gaona, Pedro Emiliano, “Derecho municipal”, *“El Derecho en México”*. Una Visión en Conjunto Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991, p. 1514. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/311/1.pdf>

⁶ Vallarta Plata, José Guillermo, “El municipio en México”, en Serna De La Garza, José María, (Coord.) *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 549. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/1.pdf>

⁷ De Castro, Concepción, *La Revolución Liberal y los municipios españoles*, España, Alianza, 1979, p. 12.

Durante la edad media, no existía la autonomía local, predominando la desigualdad, y era visible todo tipo de situación que provocaba la inexistencia de la autonomía en su administración.

A continuación se hará un breve análisis del Municipio del antiguo régimen, señalando como principal característica que la administración de esta etapa, era compleja en virtud de la autoridad absoluta que prevalecía en el monarca.

El territorio asignado a las autoridades reales y administrativas: los territorios provinciales, los cuales carecen de una estructura uniforme y fija, estas se dividen en partidos, estando a la cabeza un corregidor, un alcalde mayor o uno o más alcaldes ordinarios.⁸

Por debajo de los partidos existen entidades administrativas inferiores, sin embargo, en algunas ocasiones abarca una extensión igual o mayor a la del partido.

La existencia de los señoríos seculares y eclesiásticos, vienen a complicar la organización y división del territorio, puesto que las fronteras de estas y las del realengo, no suelen coincidir, y estos llegaron a constituir la mayoría de las regiones españolas.

El Autor Concepción de Castro, señala que son tres factores para entender la distribución municipal del antiguo régimen:

a) La distribución de la población, su mayor o menor concentración, debida a su vez a condicionamientos geográficos. Se trata de determinar hasta qué punto coinciden municipio y núcleo de población, lo que varía lógicamente de una a otra región.

b) El tipo de autoridad que le corresponde a cada municipio: verdadero Ayuntamiento, autoridad local ordinaria o pedánea, así como su respectivo grado de independencia administrativa y judicial.

⁸ *Ibidem*, pág. 23.

c) Las autoridades que se hallan a la cabeza de un territorio y/o municipio, desempeñan funciones judiciales, gubernativas y administrativas.

Se dieron casos donde había regiones menos municipalizadas; por lo tanto los deberes y los vínculos colectivos se desarrollan en el círculo de la parroquia rural.

La corriente fragmentadora del gran municipio medieval, comienza con la edad moderna. La fragmentación se realiza de forma progresiva y desigual. En el siglo XVIII existe un conglomerado de villas, llegando a ser estas muy numerosas, pero a finales del antiguo régimen siguen siendo ampliamente superadas en número por lugares y aldeas, sin derecho a alcalde ordinario y menos aún a Ayuntamiento, por lo tanto su personalidad legal es confusa. El gobierno municipal de las ciudades, villas y lugares, se rige no sólo por la ley, sino también por los privilegios, usos, costumbres y ordenanzas particulares de cada uno.⁹

Tal es el caso, como lo señala el autor Concepción de Castro, “es difícil establecer una relación entre el tamaño de las poblaciones y su personalidad legal o independencia municipal, ni entre la denominación puramente formal de las mismas y el significado real de tal denominación, existiendo un número reducido de Ayuntamientos”.¹⁰

Patrimonio Municipal

Al igual que los actuales Municipios en México, los municipios españoles tenían patrimonio, encaminado para subsistir económicamente, y este patrimonio eran llamados de propios; que son fincas urbanas y fincas rusticas, las cuales eran arrendadas, y la renta obtenida era para cubrir el costo de los servicios municipales. Los bienes de propios, especialmente las fincas de pasto y labor, eran la base de las economías municipales durante el antiguo régimen.

⁹ *Ibidem*, p. 29.

¹⁰ *Ibidem*, p. 30.

También existían bienes comunales; fincas municipales rústicas, que eran de uso común en los vecinos. Por otra parte, también los ayuntamientos tenían los derechos sobre las fincas concejiles las cuales eran obtenidas por simple apropiación en el tiempo y fincas mancomunadas con otros municipios en virtud de pactos y ordenanzas.

El gobierno municipal: realengo y señorial

En el gobierno de los municipios realengos, intervienen; el corregidor y el alcalde mayor que son nombrados por el rey, los alcaldes de los pueblos; puede haber más de un alcalde si así lo amerita la población, puede ser nombrado por el rey, por el ayuntamiento saliente o por el nuevo ayuntamiento y por los vecinos y los regidores del municipio; los cuales pueden ser perpetuos, en virtud de haber comprado su cargo a la corona y los renovables cada uno o dos años, los regidores se ocupan de toda la policía municipal, del abastecimientos de la población administración de la económica del municipio y colaboración con el alcalde.

La creación del intendente, ayuda al papel del corregidor. La distribución de funciones queda fijada: hacienda y guerra corresponden al intendente; justicia y gobernación, al corregidor. Existieron diferentes figuras de alcaldes: el alcalde mayor, es un juez letrado, ejerce jurisdicción ordinaria en el pueblo, con funciones gubernativas y administrativas, es auxiliar del corregidor. El alcalde ordinario es una autoridad del ámbito puramente municipal, donde no hay corregidor, preside el ayuntamiento, los alcaldes delegados, que se encontraban en grandes poblaciones, los alcaldes pedáneos, dependen de los alcaldes ordinarios, de corregidores o alcaldes mayores según el caso, y estos corresponden dentro de las aldeas.

La venta de regimientos y de otros cargos públicos realizados por la Corona, sin duda fue una situación que fue desmedida y que origino de forma consecuente una cantidad sobrante de cargos en los Municipios.

Señala Zamacola, citado por Concepción de Castro, “*el síndico procurador, o procurador general, asiste a las sesiones del ayuntamiento en representación de los intereses del vecindario. De origen electivo en un principio, en el siglo XVIII el cargo se halla ya enajenado en muchas ocasiones; otras veces es nombrado por el ayuntamiento, y llega incluso a recaer en uno de los regidores*”.¹¹

En esta etapa, son creados los diputados del común, de carácter electivo, con voz y voto en el ayuntamiento, así como el síndico personero del común, reforma por Carlos III, sin embargo las mismas no tienen el efecto deseado. Y así, otros empleos municipales, como lo son, el secretario, un fiel de hechos, fiel medidor, fiel de romana, fiel ejecutor y un mayordomo de propios.

El gobierno municipal, en los territorios de señorío, quienes perdieron su fuerza política, y pasan a ser simplemente un territorio administrado por el señor, quien es intermediario entre el rey y el vasallo. Aquí se administra y se juzga en nombre del Rey, las leyes y los impuestos son válidos en todo el territorio nacional.

Los señoríos tienen como titulares: los grandes de España y otros nombres titulados, monasterios, catedrales y cabildos, las órdenes militares y, en escaso volumen, particulares. Se dan casos de jurisdicción compartida por más de un señor.¹²

El señor delega la jurisdicción en: corregidores, alcaldes mayores; ambos cargos nombrados por el señor, y cargos municipales similares a los descritos para el realengo.

A pesar de la ilustración de algunos de los señores, existe una mala calidad de justicia y de administración. La preocupación por la administración municipal decae durante el periodo de los Austrias, sobre todo desde la segunda parte del

¹¹ *Ibidem*, p. 30.

¹² *Ibidem*, p. 43.

siglo XVI; se trata del mismo proceso que provoca la enajenación en masa de los cargos públicos el deterioro general de la administración.¹³

Durante años de impuestos desmedidos, y atendiendo a estamentos de nobleza para ser librados de esta contribución y cargas a los más pobres, la ordenanza de 1749 encomienda a los intendentes la misión de “averiguar...reservadamente la forma...con que las justicias parecen en... los repartimientos”, pues sobre “los menos poderosos y aun los más pobres” recae el mayor peso de las contribuciones, libertándose por lo genera los más ricos y pudientes”. Y, años después, el síndico personero de Sevilla confirma como la autoridad local, inseparable del poder, reparte a su gusto las contribuciones.¹⁴

Como ya se señaló, de manera generalizada, es notorio el exceso de burócratas, de acuerdo al tamaño de la población, -situación muy similar a nuestro actual contexto político social- de igual forma la venta de los cargos públicos que prevalecía, lo que también no se encuentran lejos de nuestra actual realidad.

1.3 El municipio con la llegada de Hernán Cortés a tierras mexicanas

Diego de Velázquez, Gobernador de Cuba, emprende una nueva expedición para explorar tierras del Occidente, para lo cual dicha encomienda es otorgada para ser dirigida por Hernán Cortés, dicha expedición fue subsidiada por el mismo Gobernador Velázquez, la Corona de Fernando de Aragón e Isabel de Castilla se limitaban a autorizar las expediciones y los términos de las mismas, se establecían en un documento llamado Capitulación. Como Cortés solo dirigía esta tercera expedición, no contaba con la capitulación, sin embargo si contaba con un pliego de instrucciones que debía cumplir en dicho viaje, misma que fueron señaladas por Velázquez.

Existía una rivalidad entre Velázquez y Cortés, misma que radicaba en el financiamiento de la armada, disputas por cuestiones familiares, recelos de

¹³ *Ibidem*, p. 49.

¹⁴ *Ibidem*, p. 56.

Velázquez hacia Cortés, y ante la sospecha inminente de insubordinación de Cortés hacia Velázquez, hace que Velázquez revoque la autorización para la partida de Cortés, sin embargo sin atender esta revocación Cortés procede a la expedición. Cortés había salido de Cuba bajo una insubordinación a Velázquez, por lo que apresuro su salida, partiendo el 10 de febrero de 1519.

A pesar de que las expediciones tenían como uno de varios objetivos el ampliar el territorio conquistado por los españoles, Cortés no había sido facultado para establecer una población permanente ni para realizar conquistas, pero su situación de insubordinación, denotaba una clara consecuencia de que en caso de regresar a Cuba, tendría que responder a su desobediencia con la prisión o con la muerte.

Ante la osadía de Cortés, y sabiendo el poder y la trascendencia de la institución que significaba en esa época el Municipio, consideró como el medio idóneo para lograr su independencia de Diego Velázquez y protegerse ante las consecuencias de su desobediencia, por lo tanto, consideró constituir un Municipio.

Es así que arribando en las costas del Golfo y con el propósito de legitimar sus acciones, es que se funda el primer Municipio en México el 22 de Abril del año de 1519, la Villa Rica de la Veracruz. No pretendía establecer un centro de población permanente ni nada por el estilo, sino simplemente constituir un municipio para elegir en él un cabildo que lo dotara de la autoridad necesaria para emprender la conquista.¹⁵

Cortés buscaba constituir un Municipio para que a través del cabildo que conformara el Ayuntamiento le dotara de autoridad para respaldar sus conquistas, así fue como el ayuntamiento recién constituido designó a Cortés como capitán general y justicia mayor.

Bernal Díaz del Castillo comenta:

¹⁵ Andrade Sánchez, J. Eduardo, *op. cit.*, nota 1, p. 24.

[...] Fundada la Villa hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo; y este Montejo porque estaba muy bien con Cortés, por metello en los primeros y principal, le mando nombrar alcalde; y los regidores dejellos he de escribir, porque no hace el caso que nombre algunos y diré como se puso una picota en la plaza, y fuera de la villa una horca y señalamos capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestro de campo a Cristóbal de Olí, aguacil mayor a Juan de Escalante y tesorero a Gonzalo Mejía, y contador a Alfonso de Ávila y alférez a Hulano Corral [...].¹⁶

En su avance hacia la Gran Tenochtitlan, Cortés fundó un segundo Municipio en 1520, llamado Segura de la Frontera y un tercero se fundó el 13 de agosto de 1521, en Coyoacán, que fue a su vez el primero metropolitano. Así fueron surgiendo los primeros municipios coloniales como Instituciones jurídico-política, como un título legalizador de los colonizadores. Dividiéndose el México colonial en reinos y gobernantes que a su vez se subdividan en provincias, mismas que tenían una variedad de pueblos, que debían tener una cabecera, que a su vez eran capitales de las regiones que sostenían una suma determinada de localidades, en donde de manera obligatoria en todas las cabeceras se instalaba un cabildo o un ayuntamiento.

Cortés sabía que no bastaba la fundación formal del Municipio, si no que éste debía fortalecerse, por lo cual, dictó “Las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525”, en su carácter de capitán general y gobernador, nombramiento que le fue otorgado por el rey Carlos V, en éstas, se establecía la organización de la vida política y administrativa del Municipio, tratando de fortalecer los vínculos de vecindad, estableciendo diversas obligaciones para los vecinos entre los cuales destacan en el aspecto militar, religioso, en la actividad de la agricultura, sobre la residencia, disposiciones para el comercio, al igual que organizó el Gobierno,

¹⁶ Díaz del Castillo, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España, Introducción y notas por RAMIREZ CABAÑAS, Joaquín*, Tomo I, ed., Pedro Robredo, México, 1939, http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/historia-verdadera-de-la-conquista-de-la-nueva-espana-tomo-i-0/html/481f665e-69c1-4064-9d6a-6333c5711ecc_419.htm.

estableciendo que cada villa, debía de tener dos alcaldes, uno conocedor de materia civil y otro para la criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano con nombramiento.

Estas reglas que ordenaban la vida política de las ciudades, abarcaban aspectos a las tareas de los funcionarios y ordenamientos para las actividades de la población.

En aspectos generales, se diferenciaban las ciudades metropolitanas, diocesanas, sufragáneas y villas. Los Ayuntamientos estaban conformados por el corregidor, dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores, un alférez real, un procurador general y un alguacil mayor.

Estos aspectos son importantes señalarlos, pues de aquí se parte para entender en gran medida cómo se fundó el primer Municipio en tierra mexicana. Para mejor referencia del periodo que ahora nos ocupa, señala el autor Guillermo F. Margadant *“Como el derecho hispánico, en su desarrollo posterior a la conquista, seguía siendo un sistema supletorio del muy fragmentario derecho indiano, es indispensable en un panorama de la historia del derecho mexicano esbozar las grandes líneas del derecho peninsular desde la Conquista (1519-1521) hasta el momento en el que los caminos del derecho mexicano y del español se separaron (1821).”*¹⁷

Función Legislativa del Cabildo español

El Municipio fue también fuente de Derecho, y ésta fue a través de sus ordenanzas, las primeras que se originaron fue las ya señaladas, las Ordenanzas de Cortés de 1524-1525. Sin embargo se careció de una ley general que regulara la vida de los municipios, así que según sus propias necesidades, las autoridades actuaban.

¹⁷ Margadant, Guillermo F., *Introducción a la historia del derecho mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 40. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1026>

Los aspectos sociales, las relaciones económicas, así como diversos aspectos de la vida vecinal, eran regulados por el Ayuntamiento a través de disposiciones y acuerdos de observancia general. Estas normas se encontraban principalmente en las ordenanzas.¹⁸ Las ordenanzas regulaban la organización y vigilancia de las distintas actividades de los pobladores, referentes al comercio, la sanidad y la seguridad.

Admirable cuerpo de normas autónomas, que lo mismo reglamentaban cuestiones de policía y buen gobierno, que la forma en que habían de prestarse determinados servicios públicos, las condiciones a que deberían de sujetarse los productos y artesanos en su elaboración, los precios a que debían de venderse; los requisitos que debían de llenarse para poder ejercitar ciertas actividades, generalmente comprobar, mediante examen que el interesado estaba en posesión de los conocimientos necesarios, como medio de garantizar los intereses del público y contar con la licencia que para el efecto le otorgaba la autoridad municipal, así como establecer tienda abierta que llenar todas las exigencias generadas por las propias ordenanzas.¹⁹

Después de Cortés, los fundadores de los pueblos siguieron organizando y regulando sus municipios según las ordenanzas que se siguieron elaborando. Podemos señalar que las ordenanzas era el cuerpo normativo autónomo, que regulaba a través de reglas al gobierno, posiblemente no con un suficiente eficacia de reglas pero si con una vasta generalidad.

Después de la consumación de la conquista en la Nueva España, el municipio se consolido como la unidad básica de gobierno.

Los ayuntamientos eran instrumentos de Cortés, los cuales tuvieron una gran importancia en Nueva España, pues no solo legitimaron a Cortés ante la insubordinación en la que se había inmiscuido, sino que además, le dieron soporte mientras era designado Capitán y Gobernador.

¹⁸ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.* nota 2, p. 77.

¹⁹ *Idem.*

Estos mismos ayuntamientos, le hicieron frente a una nueva orden de la Corona, en señalar como gobernador a Cristóbal Tapia, en el año de 1521, donde rechazaron dicha designación, a lo que Cortés también confabuló a su favor junto con los Procuradores Municipales, y para fortalecer más la oposición a que Cristóbal Tapia gobernara, Cortés ordenó se fundara otro Municipio, la Villa de Medellín, el cual fortaleció la decisión de que Tapia no gobernaría, por el contrario que este regresara a España.

Por lo tanto, se señalará de manera cronológica, los Municipios que Cortés fundo:

1. La Villa Rica de Veracruz,
2. Segura de la Frontera de Tepeaca, Puebla,
3. El Ayuntamiento de México,
4. La Villa de Medellín.

Toribio Esquivel, citado por Reynaldo Robles Martínez, señala que de haber seguido Cortés en el mando de la colonia, el régimen municipal habría evolucionado en un gobierno parlamentario. En las actas de cabildo de la ciudad de México del 3 de junio de 1524, del 22 de febrero y 20 de julio de 1526, se ve que en todas las villas de españoles de la nueva España nombraron procuradores que las representaran en los casos de interés general.²⁰

“Para fundar una ciudad, los conquistadores generalmente procedían de esta manera: se repartían una fracción de terreno entre los vecinos españoles, y se les daban indios para que hicieran sus casas: las calles se tiraban a cordel, partiendo de un centro donde se dejaba un gran cuadrado sin construcciones (La Plaza de Armas). A los lados de este recuadro se construían la iglesia principal, hecha a manera de fortaleza, y las casas del Ayuntamiento (Casas Reales). Ésta era la traza, o sea la población en que

²⁰ *Ibidem*, p. 81.

*Vivían los españoles. Los indios estaban separados de ellos y formaban una ciudad aparte. Así se edificó la ciudad de México”.*²¹

Durante el proceso de la conquista, el Municipio alcanzó un auge de manera rápida, estas denotaban el poder español sobre los pueblos indígenas.

Existieron cabildos españoles y cabildos de indígenas:

a) Cabildos Indígenas

Solo eran conformados por los indígenas, pues los habitantes de la comunidad no reconocían autoridad a los españoles. Estos funcionarios eran designados en proporción a las localidades, eran elegidos anualmente en presencia del cura. Los funcionarios recaudaban y entregaban tributo a los españoles que era en apoyo a la conquista, distribuían las actividades agrícolas y de construcción en beneficio de los españoles, y participaban en el proceso de evangelización.

También había algunas prerrogativas de estos cabildos para la propia comunidad indígena, y consistía en la planeación de nuevos caminos, el suministro de agua, la regulación del comercio local, la impartición de justicia en algunos de los problemas vecinales.

A pesar de tener jurisdicción en su pueblo, ésta era limitada, en caso de aprehender a algún delincuente, estos eran llevados ante un poder superior, que como era de esperarse únicamente era presidido por los españoles, de aquí a tener sumisión en sus funciones, con el tiempo, se fueron cooptando funcionarios españoles en estos cabildos hasta lograr la desaparición de los cabildos indígenas.

b) Cabildos españoles

²¹ Andrade Sánchez, J. Eduardo, *op. cit.* nota 1, p. 27.

Estos cabildos gozaron de un independencia mucho mayor que a la de los cabildos de indios. Estos cabildos fueron considerados como parte de la Corona de Castilla. Pero a pesar de la intromisión del rey y del centralismo, el Ayuntamiento conservó la facultad de organización y administración de los vecinos, poseía las características de ser un órgano colegiado, un cabildo cerrado.

El ayuntamiento estaba conformado por un corregidor, y constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores, un alférez real, un procurador real, un alguacil mayor, un síndico, distintos diputados, el obrero mayor, un contador, un mayordomo, entre otros funcionarios.

Las funciones que debían desempeñar los cabildos eran la de ejecución de justicia que estaba en manos de los alcaldes ordinarios y la de administración en manos de los regidores. Algunas de las principales atribuciones eran las obras públicas, cuidar y organizar el disfrute de tierras, pastos y aguas comunales, reparticiones de solares, atención a los servicios públicos, organización de alhóndigas y pocitos, reglamentación de asuntos económicos, de los trabajos artesanales, recaudación de tributos locales, inspección de cárceles y hospitales, entre otros.

Los alcaldes tomaban parte en los juicios civiles y criminales; el cabildo era un tribunal de apelación aun de las propias decisiones de los alcaldes. Sin embargo, la Corona mandó constantemente a los jueces especiales que limitaran las decisiones de dichos funcionarios municipales.²²

En lo que se refiere a la forma de elección de los cabildos españoles, inicialmente los jefes de las expediciones fueron electos por sus compañeros, o bien se autonobraban representantes del ayuntamiento.²³

Estos son algunos puntos básicos en la organización política de los Municipios, donde se abarcan algunos de los aspectos fundamentales de la ciudad

²² Hernández-Gaona, Pedro Emiliano, *op. cit.*, nota 5, p. 1517.

²³ *Ibidem*, p. 1548.

y las facultades de los distintos tipos de funcionarios, cuyo fin era ordenar el quehacer de la población.

Una ciudad actual de aproximadamente 400 mil habitantes cuenta con unos 12 regidores como los previstos para las metropolitanas de los primeros tiempos de la colonia. En aquellos tiempos y cuando se trataba de extender la colonización las alcaldías no se ganaban con votos de los pobladores, sino con el traslado y la colocación misma de éstos en el sitio que habría de gobernarse.²⁴

Por lo tanto, de manera más concreta, según ya se ha señalado en párrafos anteriores, se pueden identificar tres aspectos negativos principales en el desenvolvimiento de la institución municipal en los tiempos de la Colonia²⁵:

a) El racismo: se manifestó por la separación y marginación de los indígenas, de modo que llegó a hablarse de repúblicas de españoles y repúblicas de indios. A estos se les segregaba incluso geográficamente en las poblaciones. Pese a la existencia de disposiciones emitidas por los reyes españoles para que participaran en los gobiernos de los ayuntamientos, aquellas no eran cumplidas.

En un principio solamente los pueblos de españoles tenían derecho a organizarse políticamente en la forma de ayuntamientos, pero a partir de 1531 se les otorgó a los pueblos de indios la misma posibilidad.

b) Injerencia de la autoridad virreinal, era lógica consecuencia del reforzamiento de la autoridad real sobre la vida comunitaria, un fenómeno común en España. En las nuevas tierras el Virrey se aseguró también la supervisión de los ayuntamientos. Muchos cargos eran designados por el rey, incluso en el ayuntamiento de la ciudad de México siempre estaba presente un representante del rey.

c) La venta de cargos, fue una realidad en la Colonia, reproduciendo lo que sucedía en la metrópoli. Las necesidades de recaudación de la hacienda real

²⁴ Andrade Sánchez, J. Eduardo, *op. cit.*, nota 1, p. 27.

²⁵ *Ibidem*, p. 28.

legitimaban esta práctica por virtud de la cual muchos cargos podían comprarse en subasta pública.

En el siglo XVIII, bajo el gobierno de Carlos III, se efectuó una transformación gubernamental; se estableció el sistema de intendencias. Estas se encontraban a cargo de funcionarios representantes directos de la Corona española que se llamaban Intendentes, los cuales limitaron en gran medida las decisiones de los ayuntamientos novohispanos en lo que se refiere a finanzas públicas.²⁶

Los Municipios eran controlados por una contaduría general, la cual vigilaba todas las municipalidades, lo cual denotó en un deterioro en la autonomía de la Hacienda Municipal y una dependencia con la autoridad central, esto bajo la disposición del rey de España en 1767. Existió una total subordinación al Estado Español del Municipio.

Los inicios de una decadencia próxima de este modelo de municipio, tiene como inicio restaurador en el siglo XVII en España que paso a ser gobernada por la dinastía de los borbones a partir del acceso al trono de Felipe Anjou, con el nombre de Felipe V, ocurrida formalmente en 1700. El reinado de Felipe V, se caracterizó por la adopción de medidas políticas y administrativas tendientes a la racionalización de la función pública y a una mayor centralización del poder en la figura del monarca, a estas medidas se le conoce como reformas borbónicas, las cuales se aplicaron a lo largo de todo el siglo XVIII por el propio Felipe V y sus sucesores. El impacto de todas estas medidas fue considerable en la vida política de Nueva España.²⁷

Las reformas de 1767 dieron como resultado la decadencia del régimen municipal, a consecuencia de los vicios en la administración de la hacienda pública, la falta de organización administrativa respecto al funcionamiento de los cabildos, y de la reducción total de la independencia municipal. Estas reformas se

²⁶ *Idem.*

²⁷ Andrade Sánchez, J. Eduardo, *op. cit.*, nota 1, p. 30.

tradujeron en la creación de una contaduría general para controlar las finanzas municipales, en el aumento de responsabilidad a los funcionarios municipales y en la disminución de sueldos y gratificaciones a los mismos.²⁸

Mediante las reformas borbónicas, se reforzó trascendiendo éstas, jugando un papel en la conocida como Ordenanza de Intendentes, que fue emitida por Carlos III el 4 de diciembre de 1786. Los antecedentes de estas Ordenanzas se remontan décadas atrás a la península, donde se habían establecido entre 1718 y 1749 las llamadas intendencias, a cargo de los intendentes que en nombre del rey administraban las finanzas y el ejército en las provincias. Esta Ordenanza golpeó en el centro mismo al poder municipal y a los intereses de quienes lo ejercían, al crear la figura del subdelegado.²⁹

Se constituyeron doce Intendencias, regulación se asentaba en la “Ordenanza de Intendentes” y bajo la cual fue aniquilada totalmente la autonomía municipal por la centralización ejercida por la Junta Superior de la Real Hacienda, el virrey, los intendentes y los gobernadores. Se acentuó con esto, la intervención de las autoridades superiores en las funciones del cabildo, con lo que la esfera de acción de los municipios, se redujo gravemente.³⁰

Como ya se abordó, estas son reglas básicas para la ordenación política de las ciudades del antiguo régimen, aspectos que se trataron de manera generalizada a fin de puntualizar un panorama si no totalmente basto, si un tanto más amplio para conocer el municipio en sus inicios en México, así como algunos de los vértices principales dentro del antiguo régimen y la colonización en México. Pues el problema está en que “*el periodo del antiguo régimen español parece ser más un momento anticonstitucional que uno estrictamente preconstitucional.*”³¹

²⁸ Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, 3ª. ed., México, Porrúa, 2005, p. 98.

²⁹ Andrade Sánchez, J. Eduardo, *op. cit.* nota 1, p. 31.

³⁰ Rendón Huerta Barrera, Teresita, *op. cit.*, nota 28, p. 99.

³¹ Cienfuegos Salgado, David y González Oropeza, Manuel (coords.), *El municipio en México*, Estrada Michel, Rafael, *Territorio y poder a fines del antiguo régimen en España y las Indias*, Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila, Universidad Autónoma De Coahuila, México, Editora Laguna S.A DE C.V., 2007, p. 68. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3027>.

En este orden de ideas, como lo señala Rolland, citado por Reynaldo Robles³² “fue el Ayuntamiento donde por primera vez comenzaron a tomar parte en la vida pública los criollos y fue en estos centros en donde se comenzó a hacer política”.

Es a partir de las situaciones suscitadas en 1808 respecto a los cambios que la corona presentó, el destronamiento voluntario de los reyes de España, que permitió que los Ayuntamientos de México reasumieran su propia soberanía.

En España decimonónica, los problemas que prevalecieron fueron en la coexistencia de una legislación más o menos liberal, más o menos progresista y democrática con unas oligarquías interesadas en retrasar el desarrollo social y político del país. Los revolucionarios liberales, con conocimiento de estos problemas, al emprender la construcción de un Estado liberal sobre las ruinas del antiguo Régimen, encomendaron el gobierno interior de los pueblos a unos Ayuntamientos populares, pero siempre bajo la supervisión del poder central.³³

La necesidad de los propios pueblos, para fortalecer relaciones que permitieran una mejor organización y control de sus propias instituciones, dio paso para la expedición de una normatividad. La normatividad del Municipio en México, tiene dos etapas históricas, la anterior a la Constitución de 1917 y la posterior a esta misma.

Después de la consumación de la conquista, el municipio en la Nueva España se consolidó como la unidad básica de gobierno, tanto en las regiones indígenas como en las nuevas poblaciones de españoles, quienes hicieron del municipio su baluarte y forma primigenia de organización política.³⁴

³² Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.* nota 2, p. 81.

³³ De Castro, Concepción, *op. cit.*, nota 7, p. 12.

³⁴ Vallarta Plata, José Guillermo, *op. cit.*, nota 6, p. 550.

1.4 El municipio en la Constitución de Cádiz de 1812

En la etapa histórica, anterior a la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, precedieron diversos ordenamientos constitucionales federales: los Elementos Constitucionales de Rayón, Constitución Española de Cádiz de 1812, Decreto de Apatzingán, Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, Plan de la Constitución Política de 1824, Constitución Federal de 1824, Bases Constitucionales de 1835, Constitución de 1836, Proyectos de Constitución de 1842, Bases Orgánicas de 1843, Proyecto de Constitución de 1856 y Constitución de 1857.

De ello resulta necesario atender en términos generales los documentos constitucionales que marcaron una referencia para el municipio. La primera regulación del Ayuntamiento en los ordenamientos jurídicos, se encuentra en los Elementos Constitucionales de Rayón de 1811, sin embargo, de los antecedente más importantes del Ayuntamiento se consagraron en la Constitución española de 1812, siendo un modelo de los estados federales, por lo tanto, abordaremos esta Constitución a efecto de señalar algunos puntos importantes que marcaron la vida del Ayuntamiento, mismos que se encuentran consagrados en sus artículos 309 al 323, bajo el título “Del gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos”.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA.
PROMULGADA EN CÁDIZ A 19 DE MARZO DE 1812 ³⁵**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA
TÍTULO VI
DEL GOBIERNO INTERIOR DE LAS PROVINCIAS Y DE LOS PUEBLOS
CAPÍTULO PRIMERO

De los Ayuntamientos.

Art. 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y

³⁵ Consúltese en http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf.

presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Art. 310. Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalara término correspondiente.

Art. 311. Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los Ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

Art. 312. Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los Ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

Art. 321. Estará a cargo de los Ayuntamientos:

Primero. La policía de salubridad y comodidad.

Segundo. Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

Tercero. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios, conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la Tesorería respectiva.

Quinto. Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

Sexto. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo. Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo. Formar las Ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación provincial, que las acompañará con su informe.

Noveno. Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.

La Constitución de Cádiz se promulgó el 19 de marzo de 1812, y el 30 de septiembre de 1812 fue jurada por vez primera en México y estuvo en vigor hasta

1814. Es esta Constitución, como lo señalan los historiadores, es un importante precedente constitucional, influenciando fuertemente en el desarrollo, organización y estructura del ayuntamiento surgido en nuestro país, a pesar de que tuvo escasa vigencia, marcó importantes influencias para estructurar el Municipio en México, pues fue la Constitución que lo reguló como un órgano de gobierno local.

Señala el autor Reynaldo Robles³⁶, como punto negativo el hecho de la implementación de Jefes Políticos, pues estos presidían el gobierno de los municipios y sometían a su voluntad a los ayuntamientos, en su carácter de autoridad superior, pues estos jefes políticos que adoptó nuestra legislación controlaron el gobierno local durante todo el siglo XIX.

De lo anterior también se señalan puntos positivos por la autora Teresita Rendón,³⁷ al no dejar de omitir, que esta Constitución otorga al municipio un fundamento legal más concreto, que es precisada la función de la administración local y que el mismo ordenamiento, sirve de modelo a toda la legislación expedida con posterioridad en relación a la estructura del “Régimen Interior de los Pueblos”.

Abundando al respecto, J. Eduardo Andrade³⁸ señala que este texto no solamente influyó en textos constitucionales mexicanos de años posteriores, sino que fue también un cuerpo normativo que tuvo vigencia en la Nueva España y según el cual se realizaron incluso elecciones de ayuntamientos. Igualmente, sus normas se aplicaron para elegir diputados a las Cortes de España y representantes para las Juntas Provinciales.

1.5 El municipio en la primera experiencia en la Constitución mexicana de 1824-1835

Del examen anterior se advierte la existencia de la figura del municipio en algunas de las Constituciones Históricas en México, por lo tanto, en este orden, haremos referencia a la Constitución de 1824.

³⁶ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 2, p. 85.

³⁷ Rendón Huerta Barrera, Teresita, *op. cit.*, nota 28, p. 110.

³⁸ Andrade Sánchez, J. Eduardo, *op. cit.*, nota 1, p. 37.

El 4 de octubre de 1824 fue aprobada el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. En ella se establece la República federal al manifestar en el artículo 4 que: “la Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa, Popular y Federal”.³⁹

En el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del año de 1824, estableció que:

Art. 24. Las constituciones de los estados no podrán oponerse a esta acta ni a lo que establezca la constitución general: por lo tanto, no podrán sancionarse hasta la publicación de esta última.

Art. 25. Sin embargo, las legislaturas de los estados podrán organizar provisionalmente su gobierno interior, y entretanto lo verifican, se observarán las leyes vigentes.

De lo anterior, es de observancia en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, otorgando a través de su artículo 161, fracción I, del título VI, de los Estados de la Federación, sección segunda, la obligación de actuar con libertad, a las entidades federativas para organizarse en su gobierno interior.

161. Cada uno de los Estados tiene obligación:

-I. De organizar su gobierno y administración, sin oponerse a esta constitución ni a la acta constitutiva.

Por tanto, la Constitución Federal de 1824, no hizo cambio en los criterios al regular la existencia de los municipios, estableciendo de manera muy generalizada los lineamientos a seguir de los estados para organizar su gobierno y administración. Es por ello importante precisar que, se dejaba a cargo de los Estados regular su régimen interior que podría ser o no el municipal.

³⁹ Hernández-Gaona, Pedro Emiliano, *op. cit.*, nota 5, p. 1521.

En la Constitución de 1824 no se hace ninguna referencia a la forma de gobierno de la institución municipal.⁴⁰

Por ello, en lo que respecta a las cuestiones municipales, los ayuntamientos se regularon por muchas de las disposiciones que regían desde la época de la Colonia que, por no oponerse a la nueva Constitución, no fueron derogadas.⁴¹ Ovalle Favela expresa: era claro que la organización municipal no sólo no se oponía a la Acta constitutiva y Constitución Federal de 1824, sino que era su necesaria culminación a nivel local.⁴²

Cita Ovalle Favela a Moisés Ochoa Campos, él cual refiere, “que debido a ese motivo, los Estados de la Federación establecieron para su régimen interior la organización municipal, siguiendo los lineamientos de la Constitución de Cádiz de 1812”.⁴³

1.6 La Constitución de Michoacán en 1825

Dentro de este marco, es importante analizar lo relativo al municipio en nuestra entidad: Michoacán. Por lo que se hará de manera muy general el planteamiento que se le dio al municipio en esta época y en la primera Constitución del Estado de Michoacán.

Como ya se ha analizado anteriormente en este mismo trabajo, el municipio no fue regulado de manera detallada en las distintas constituciones que ya se ha señalado y algunas se han abordado, por el contrario, se le otorgo esta obligación a los Estados, los cuales también lo hicieron de una manera muy genérica. A continuación analizaremos lo referente a la inserción del municipio en la primera Constitución de Michoacán.

Valladolid y Michoacán

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Idem.*

⁴² Ovalle Favela, José, “*Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano*”, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, vol. XXVIII, Septiembre-diciembre año 1978, p. 786. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/111/dtr/dtr6.pdf>.

⁴³ *Idem.*

Señala Juan José Martínez de Lejarza, citado por José Herrera Peña, que Michoacán ha tenido un perfil propio en lo que se refiere a territorio, población y organización política. Antes de la Conquista constituyó una nación que entró en colisión con el imperio azteca “*La nación de los tarascos... ocupó el florido reino de Michoacán... fundando varios pueblos y lugares... Su lengua es dulce, abundante, sonora y de una estructura singular*”.⁴⁴

Con el nombre de Valladolid formó parte del reino o, en su caso, de la provincia constitucional de Nueva España y del Imperio mexicano, y posteriormente, con el de Michoacán, fue Estado de la República Federal y departamento de la República Centralista.⁴⁵

El autor Jaime Hernández Díaz, hace señalamientos importantes respecto a la forma de organización en Michoacán al final del antiguo régimen, en el que las ciudades y villas se organizaron como los cabildos castellanos y los pueblos, por su parte adoptaron la forma de gobierno llamada república de indios. El gobierno local basado en los cabildos castellanos, se inició prácticamente con la fundación de Tzintzuntzan, por otra parte, Pátzcuaro se colocó en el peldaño para ser capital de la provincia en el año de 1701, por las características de su cabildo.⁴⁶

Por otra parte el autor Jaime Hernández destaca que Michoacán, desde sus orígenes ha sido significativo, por el peso económico y político que poseía, así como su forma de organización, sin embargo en el año de 1767, por los levantamientos para la expulsión de los jesuitas José de Gálvez ordenó la supresión de los gobiernos en cerca de 60 repúblicas, restaurándose esta forma de organización indígena hasta 1972, ello con severas restricciones.⁴⁷

⁴⁴ Herrera Peña, José, *Michoacán historia de las Instituciones Jurídicas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Senado de la República, México, 2010, p. 1. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3147/5.pdf>

⁴⁵ *Ibidem*, p. 10.

⁴⁶ Hernández Díaz, Jaime, “Los ayuntamientos de Michoacán en la vida independiente”, en Ortiz Escamilla, Juan y Serrano Ortega, José Antonio, *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, Michoacán, México, El colegio de Michoacán, Universidad Veracruzana, 2007, p. 240.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 243.

Al surgir México como país libre e independiente, esta demarcación político-territorial fue llamada, unas veces, Valladolid y otras, Michoacán, como ya se dijo antes. El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, el 22 de Octubre de 1814, da reconocimiento en el capítulo de las provincias que comprenden la América mexicana, en su artículo 42, encontrándose dentro de las 17 provincias de la nación insurgente a Michoacán.⁴⁸

El régimen constitucional gaditano modificó la organización del gobierno en las provincias, incorporando las diputaciones provinciales, y el carácter de los ayuntamientos, adoptándose nuevos esquemas, como la participación de los ciudadanos en los gobiernos, los ayuntamientos fueron transformados en órganos electivos representativos, aumentando el número de ayuntamientos.⁴⁹

En lo esencial el autor Jaime Hernández Díaz, hace especificaciones importantes en la forma en que los ayuntamientos constitucionales fueron reacomodando la organización de Michoacán, las vicisitudes vividas por la Constitución gaditana entre 1812-1820, cobró vigencia hasta el ayuntamiento de Valladolid en 1818, lo cual fue efímero. Sin embargo fue hasta el 20 de junio de 1820, donde en sesión de cabildo se originó un importante significado para el futuro de los ayuntamientos, a efecto de cambiar la permanencia de las personas en los puestos de cabildo, situación que era característica en ese momento debido al carácter hereditario y patrimonial que habían adoptado.

Declarada la independencia de México, la Regencia, bajo la presidencia de Agustín de Iturbide, expidió un decreto el 21 de noviembre de 1821, por el que se convoca a un Congreso constituyente Mexicano, decreto acompañado de unas Instrucciones, en las cuales se ordena que “se establezcan diputaciones en las Provincias que aún no las tengan”, y como la de Valladolid estaba entre ellas, el 29 de enero de 1822, siendo intendente y jefe político Ramón Huarte, se llevó a

⁴⁸ Constitución de Apatzingán, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf.

⁴⁹ De Castro, Concepción, *op. cit.* 7, p. 62.

cabo la elección. De este modo, la diputación de Valladolid quedo instalada el 1° de febrero de 1822.⁵⁰

De allí pues, que además la diputación provincial desarrollo la institución municipal en Michoacán, y llevar a su formación en aquellos lugares donde todavía no se encontraban establecidos como lo fue Tingüindín y Peribán.

Ya una vez atendidos los aspectos concernientes a la Soberanía del Estado de Michoacán, e instalado el primer Congreso Local Constituyente en el año de 1824, teniendo alternancia en su composición el constituyente local entre propietarios y suplentes, dio fin a las facultades encomendadas, de elaborar y expedir la Constitución del Estado libre federado de Michoacán, promulgándose así la primera Carta Magna del Estado el 19 de julio de 1825.

No obstante, esta Constitución del Estado de Michoacán de 1825, como ya se dejó asentado en este mismo capítulo, fue promulgada con vigencia de la Constitución Política Federal de 1824, en la cual no se hace referencia a los ayuntamientos, pues como ya se señaló, permitía que cada entidad debiera referirse a los ayuntamientos según su propio régimen interior.

Durante el ejercicio de sus funciones, el Constituyente michoacano de 1824-1825, además de la ley fundamental del estado, expidió otras 54 disposiciones jurídicas.⁵¹

Por lo tanto, el Constituyente, procedió a ordenar una serie de cambios en la estructura política del Estado de Michoacán, desde el gobernador, y las autoridades existentes en ese momento.

El 24 de enero de 1825, entre otras declaraciones el Constituyente, aprobó una ley constitucional para el establecimiento de ayuntamientos, compuesta por doce artículos, esta ley previó la instalación de ayuntamientos compuestos de

⁵⁰ Herrera Peña, José, *op. cit.*, nota 44, p. 92.

⁵¹ *Ibidem*, p. 95.

alcaldes, regidores y síndico, así como la forma de establecerse⁵², así como otros reglamentos y decretos:

- Aprobó el Reglamento el 24 de enero de 1825, para el establecimiento y la organización de los ayuntamientos⁵³;
- Expidió el Decreto sobre renovación de los ayuntamientos en su totalidad,
- En febrero aprobó que los alcaldes de las cabeceras del partido ejercieran las funciones de jueces de Primera Instancia, mientras estos se establecían. Sin embargo era latente el hecho de que los ayuntamientos constitucionales en comparación a los alcaldes del antiguo régimen, tenía menos facultades de justicia.
- En marzo autorizó al gobierno para nombrar ayuntamientos, mientras éstos eran electos por el pueblo; aprobó la división provisional del territorio del estado y sobre el gobierno económico-político del mismo, y promulgo la Ley Orgánica Electoral de funcionarios del Estado.
- En abril concedió que los miembros de los ayuntamientos usaran una banda color de oro, en vez de uniforme, y que los prefectos prestaran el juramento ante el gobernador, y los subprefectos ante los ayuntamientos.

Y dentro de todas estas facultades del Constituyente, fue hasta en el mes de julio que ordeno se publicara la primera ley fundamental, la cual fue mandada imprimir, publicar y circular para su debido cumplimiento en la misma fecha, por el entonces el gobernador electo Antonio de Castro, previamente fue firmada por los diputados electos, siendo leída el día 19 de ese mes en sesión pública.

⁵² Hernández Díaz, Jaime, *op. cit.* 46, p. 254-255.

⁵³ Coromina, Amador, *Recopilación de Leyes, decretos y circulares expedidas en el Estado de Michoacán*, 43 t., t. I. Morelia, imprenta de los hijos de Arango, 1884-1926, pp. 62,63.

Constitución Política del Estado libre Federado de Michoacán

La primera Carta Magna de Michoacán está compuesta por nueve títulos, 19 capítulos y 233 artículos.⁵⁴

- El Título Primero está conformado por 18 artículos preliminares y dos capítulos: I. De las atribuciones del Congreso y de la Diputación Permanente, y II. De la formación y publicación de las leyes.
- El título Segundo, relativo al Poder Ejecutivo, consta de seis capítulos.
- El Título Tercero se refiere al gobierno político y económico y está integrado por dos capítulos: I. de los prefectos y subprefectos, y II. De los Ayuntamientos.
- El título Cuarto, respecto al Poder Judicial, consta de cuatro capítulos.
- Los capítulos del Quinto al Noveno, están formados por un capítulo único en cada uno respectivamente.

El acta Constitutiva de la Federación Mexicana (enero de 1824) declara que la nación es libre, independiente y soberana respecto de cualquiera otra nación, del mismo modo los estados de la Federación mexicana son libres, independientes y soberanos de las otras entidades federativas, así como del gobierno de la Federación en todo lo que se refiere a su régimen interior.⁵⁵

Como se refirió, los ayuntamientos encuentran su fundamento en la Constitución de Michoacán de 1825, estableciendo en su artículo 7° que el Estado de Michoacán “Se dividirá en departamentos, partidos y municipalidades. Las leyes fijarán el número y los términos de estas secciones”.

⁵⁴ Constitución Política del Estado de Michoacán sancionada por el Congreso Constituyente el 19 de julio de 1825, Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo LXIX Legislatura, Edición Facsimilar, México, 2002.

⁵⁵ Herrera Peña, José, *op. cit.*, nota 44, p. 99.

Se puede resumir a continuación, que el Título Tercero que se refiere al gobierno político y económico, está integrado por dos capítulos, en el cual el II es el que hace referencia a los Ayuntamientos⁵⁶, en el cual hace alusión en sus artículos 103 al 114, de que los ayuntamientos estarán compuestos de alcaldes, regidores y síndicos a cuyo cargo estará el gobierno y régimen interior de los pueblos, que para formar un ayuntamiento tendrán que reunir por lo menos 4,000 almas, en los casos en que el pueblo no reúna este requisito se nombrara por la junta electoral de aquel al que pertenezcan, un teniente con facultades de alcalde constitucional, que al mismo tiempo será encargado de ejecutar las órdenes del subprefecto, y otro que haga sus veces, que para ser individuo del ayuntamiento se requiere, ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años o de dieciocho sientos casado, vecino del distrito del ayuntamiento, con residencia de un año y animo de permanecer en él, y tener algún capital o industria de que subsistir, también se establecen las limitantes para ser parte del ayuntamiento y la forma de elegirlos.

Esta misma Constitución contempla en su capítulo III. De la formación y publicación de las leyes, en su artículo 44, que tienen facultad de proponer al Congreso proyectos de ley o decreto; entre otros órganos, los ayuntamientos.⁵⁷

Y aunque el Estado de Michoacán fue erigido como Estado de la Federación en 1824, y como bien se establece la constitución del Estado de Michoacán se promulgó hasta el 19 de julio de 1825, ya se tenía definida la división de los municipios del Estado de Michoacán desde el año de 1822, los cuales fueron regulados desde la aplicación de la Constitución de Cádiz, hecho que de acuerdo con Lejarza citado por Jaime Hernández Díaz⁵⁸, recoge la lista de 91 ayuntamientos constitucionales establecidos en la provincia de Michoacán en 1820, por lo tanto, aunque ya eran contemplados los ayuntamientos, todavía no se

⁵⁶ Constitución Política del Estado de Michoacán sancionada por el Congreso Constituyente el 19 de julio de 1825, *op. cit.*, nota 54, p. 47-50.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 26.

⁵⁸ Hernández Díaz, Jaime, *op. cit.* 46, p. 248.

oficializaba la división de los Municipios dentro de la Constitución del Estado de Michoacán.

Por lo que para establecer un panorama más claro de la evolución de la división municipal, transcribiré un cuadro que representa la evolución de la división municipal, tomando como punto de partida la Ley No. 15 del 10 de diciembre de 1831⁵⁹.

Cuadro 1

| AÑO | ORDENAMIENTO | MUNICIPIO | COMENTARIOS |
|------------|--|--|--|
| 1831 | Se erige en municipio por: Ley No.15 de fecha 10/dic/1831 | 1.-Angamacutiro | Su nombre inicial fue el de San Francisco Angamacutiro, a partir de 1861 Angamacutiro. |
| | | 2.- Anganguero | |
| | | 3.- Apatzingán | |
| | | 4.- Ario | |
| | | 5.- Coalcomán de Vázquez Pallares | Su nombre inicial fue el de Coalcomán, a partir de 1982 es Coalcomán de Vázquez Pallares. |
| | | 6.- Coeneo | |
| | | 7.- Cotija | |
| | | 8.-Cuitzeo | |
| | | 9.- Chilchota | |
| 1831 | Se erige en municipio por: Ley No. 15 de fecha 10/dic/1831 | 10.-Chucándiro | En la ley de 1861 aparece como tenencia de Copándaro, restableciéndose a municipio con la Ley de 1863, en 1869 se transforma en tenencia de Cuitzeo, en 1877 se restablece como municipio. |
| | | 11.- Ecuandureo | |
| | | 12.- Erongarícuaro | A partir de 1874 es tenencia de Pátzcuaro, restituyéndose como municipio en 1904. |
| | | 13.- Hidalgo | Su nombre original fue el de Tajimaroa y a partir de 1910 se llama Hidalgo. |
| | | 14.- Huaniqueo | |
| | | 15.- Huetamo | |
| | | 16.- Indaparapeo | |
| | | 17.- Irimbo | En la Ley de 1874 aparece como tenencia del municipio de Tajimaroa ó Hidalgo y se restablece como municipio en 1877. |
| | | 18.- Ixtlán | |
| | | 19.- Jacona | En la ley de 1874 aparece como tenencia de Zamora, restableciéndose como municipio el 24 de abril de 1877. |
| 1831 | Se erige en municipio por: | 20.- Jiquilpan | |

⁵⁹ Consúltese en <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMMI6michoacan/gobierno.html>.

| | | | |
|------|---|----------------------------------|--|
| | Ley No. 15 de fecha 10/dic/1831 | | |
| | | 21.- La Piedad | |
| | | 22.- Los Reyes | |
| | | 23.- Maravatío | |
| | | 24.- Morelia | |
| | | 25.- Morelos | Su nombre inicial fue el de Huacao, y a partir de 1902 se llama Morelos. |
| | | 26.- Nahuatzen | |
| | | 27.-Nuevo Parangaricutiro | En las leyes de 1868 y 1874 aparece como tenencia de Uruapan restituyéndose a municipio en 1882; en 1902 nuevamente es tenencia de Uruapan; a partir de 1904 se restituye como municipio. En 1944, con motivo de la erupción del volcán Parícutín, desaparece como municipio, pasando al municipio de Uruapan. El 27 de agosto de 1957, se restituye nuevamente a municipio, con el nombre de Nuevo Parangaricutiro. |
| | | 28.- Panindícuaro | |
| | | 29.- Paracho | |
| 1831 | Se erige en municipio por: Ley No. 15 de fecha 10/dic/1831 | 30.- Pátzcuaro | |
| | | 31.- Penjamillo | |
| | | 32.- Purépero | |
| | | 33.- Puruándiro | |
| | | 34.- Quiroga | Su nombre inicial fue el de Cocupao. A partir de 1868 se le dá el nombre de Quiroga |
| | | 35.- Sahuayo | |
| | | 36.-Salvador Escalante | Su nombre inicial fue el de Santa Clara y a partir de 1981 su nombre es Salvador Escalante. |
| | | 37.- Susupuato | |
| | | 38.- Tacámbaro | |
| | | 39.- Tancítaro | |
| 1831 | Se erige en municipio por: Ley No. 15, de fecha 10/dic/1831 | 40.- Tangamandapio | Su nombre inicial fue el de Santiago Tangamandapio, y partir de 1910 tiene el nombre de Tangamandapio. |
| | | 41.- Tangancícuaro | |
| | | 42.- Tanhuato | En la Ley de 1874 aparece como tenencia de Yurécuaro, restableciéndose como municipio el 24 de abril de 1877. |
| | | 44.- Taretan | |
| | | 45.- Tingüindín | |
| | | 46.- Tlalpujahuá | |
| | | 47.- Tlazazalca | En la Ley de 1874 aparece como Tenencia de Purépero, restituyéndose como municipio a partir de 1902. |
| | | 48.- Tuxpan | |
| | | 49.- Uruapan | |
| | | 50.- Villamar | Desde 1831 su nombre original fue el de |

| | | | |
|------|---|-------------------------|---|
| | | | Guarachita. A partir de 1934 se le cambia el nombre al de Villamar. |
| | | 51.- Yurécuaro | |
| | | 52.- Zacapu | |
| 1831 | Se erige en municipio por: Ley No. 15, de fecha 10/dic/1831 | 53.- Zamora | |
| | | 54.- Zinapécuaro | |
| | | 55.- Zitácuaro | |

Fuente INAFED.

Michoacán ha promulgado tres leyes fundamentales, de la que ya se ha detallado un poco y que corresponde a la producida el 19 de julio de 1825; la Constitución Política del Estado de Michoacán del 1° de febrero de 1858, y la Constitución Política del Estado libre y soberano de Michoacán de Ocampo, del 5 de febrero de 1918, la cual recoge las reformas que realiza el Constituyente a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Paulatinamente los municipios restantes, de acuerdo a los que actualmente existen, se fueron creando en las primeras décadas del siglo, en particular entre los años 1930 y 1950, gracias a las modificaciones históricas que estuvo teniendo la Ley Orgánica Municipal.

Ahora bien, en el entendido de que las leyes orgánicas tienen como características regular algún aspecto de la vida social e institucional, en el caso concreto la ley orgánica municipal de Michoacán, ha sido de vital importancia en la etapa histórica del Municipio, regulando algunos asuntos de su competencia.

Las actividades de las autoridades municipales, han sido reguladas en el presente siglo fundamentalmente por las siguientes disposiciones legales:⁶⁰

Cuadro 2

| Nombre del Ordenamiento | Fecha de su Promulgación |
|--------------------------------|---------------------------------|
| Ley Sobre Gobierno Municipal | 1916 |

⁶⁰ Consúltese en <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM16michoacan/gobierno.html>.

| | |
|---------------------------|------|
| Ley de Gobierno Municipal | 1941 |
| Ley Orgánica Municipal | 1962 |
| Ley Orgánica Municipal | 1982 |

Fuente INAFED.

Para finalizar este capítulo, es necesario puntualizar algunos aspectos históricos, que refiere el autor Tena Ramírez⁶¹:

- El acta Constitutiva, la constitución de 1824, el Acta de reformas de 1846 y la Constitución de 1857 no dedican ni un solo artículo a los ayuntamientos; esta última los menciona tan sólo cuando en su artículo 31, fracción H, establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del municipio, cuando en el artículo 36, fracción I, considera obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su municipalidad y cuando en el artículo 72, fracción VI (antes de la reforma de 1901), aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito y Territorios.
- La Constitución centralista del 1836 los organiza minuciosamente en los artículos 22 a 26 de la Sexta Ley, entre los cuales el 25 señala como objetos de los ayuntamientos cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común; de las construcciones, reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario.
- Las bases Orgánicas del 1843 señalan como facultades de las asambleas departamentales establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, así como aprobar los planes de árbitros municipales y los presupuestos

⁶¹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 16ª ed., México, Porrúa, 1978, p. 154.

anuales de los gastos de las municipalidades (art. 134, fracs. X y XIII). Mejorando los dos precedentes centralistas, la legislación del Imperio emanado de la intervención francesa dio normas para la organización municipal, no superadas hasta nuestros días.

La Constitución de 1857, en la cual se precisó la organización del país en forma de república representativa, democrática y federal. La Constitución reformista no elevó a precepto constitucional el régimen de municipalidades, y solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales.⁶²

Al no haber sido contemplado el municipio por la Constitución federal de 1857, su regulación quedaba desplazada a las Constituciones de los estados; es decir, que los estados de la Federación tenían la facultad de normar y reglamentar sus respectivos regímenes municipales.⁶³ Misma constitución que estaría vigente hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1917.

El periodo de Porfirio Díaz como presidente, en el México independiente, permite llevar a cabo importantes proyectos, entre ellos, la publicación de la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana, en el año de 1897, teniendo como ejes principales: rentas propias; impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal e ingresos extraordinarios. Cuyo objetivo, era mejorar un poco el nivel municipal⁶⁴, sin embargo este solo se siguió dando solo en la capital de los estados.

Sin embargo, durante el porfirismo el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. En esa época los ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas superiores que se llamaron partidos, distritos o cantones, o prefecturas; dirigiendo los jefes políticos, los cuales eran delegados o agentes del gobierno central que recibían órdenes del

⁶² Hernández-Gaona, Pedro Emiliano, *op. cit.*, nota 5, p. 1522.

⁶³ *Ibidem*, p. 1523.

⁶⁴ *Idem*.

gobierno central y también las que les daban los gobernadores que les correspondían, a fin de vigilar y controlar los ayuntamientos que pertenecían a dichos distritos.⁶⁵

El ayuntamiento quedaba solo como un cuerpo deliberativo sin capacidad real de decisión, pues el prefecto imponía su autoridad.⁶⁶

Los municipios vivieron en situaciones muy precarias, sin atención básica en los servicios públicos, y los municipios eran tomados en cuenta únicamente en los procesos electorales, solo algunos municipios importantes de la ciudad de México gozaban de ciertas prerrogativas en la atención a los servicios elementales.

Los prefectos, de origen centralista, fueron instituidos por la Constitución de 1836 (art.17 de la Ley VI) y eran los agentes del gobierno central cerca de la población de los distritos; no obedecían otras ordenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran con frecuencia crueles e ilegales; su actuación hadase incompatible con cualquier asomo de libertad municipal.⁶⁷

El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la Revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre.⁶⁸

Francisco Manuel Calero, citado por Tena Ramírez, señala que el Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal, rectificando así la posición por lo menos agnóstica en materia municipal de las Constituciones liberales. Así lo reconoció la Segunda Comisión de Constituciones, cuando refiriéndose al proyecto del Primer Jefe expresó que el

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ Vallarta Plata, José Guillermo, *op. cit.*, nota 6, p. 551.

⁶⁷ Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 61, p. 156.

⁶⁸ *Idem.*

establecimiento del municipio libre constituía “la diferencia más importante y, por lo tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857.”⁶⁹

Así, la Constitución de 1857, concisa y progresista, generadora de múltiples aportaciones, sería de las mejores entre las nuestras. Sin embargo, a partir de su nacimiento, tendría una existencia dividida y azarosa. Formalmente, y con reformas prevaleció hasta la aprobación, también un 5 de febrero, de la de 1917, pero en verdad, por la Guerra de tres años, la intervención, la aplicación especial que de ella tuvo que realizar Juárez y la teórica observación efectuada por Díaz, la tornaron intermitente en su vigencia y singular en su cumplimiento.⁷⁰

⁶⁹ *Ibidem*, p. 157.

⁷⁰ Rabasa, Emilio O., “Historia de las Constituciones Mexicanas”, *El derecho en México. Una Visión en Conjunto Tomo I*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, p. 1550.

CAPÍTULO II

MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO

2.1 Normatividad del Municipio en la Constitución de 1917

Una de las causas principales por las que se luchó durante el movimiento social que inició en 1910 fue sin duda alguna la libertad municipal.⁷¹ Uno de los principales factores que atendieron este reclamo lo fue el Congreso Constituyente que había sido instalado en la ciudad de Querétaro.

Del análisis del capítulo anterior, del municipio existe poca referencia histórica tanto en su reconocimiento como en la normatividad para el mismo, la dictadura porfirista valiéndose de su poder, estuvo sometiendo al pueblo mexicano, y de igual forma dio poca importancia a los municipios, por lo tanto, el movimiento revolucionario tuvo como impulso las carencias que dejó esta dictadura, entre ellas; el municipio libre.

Del mensaje de Carranza al Constituyente de Querétaro se destaca la parte que le dedico al Municipio, ya que Carranza fue uno de los revolucionarios que más concreto las soluciones al problema municipal, estableciendo los principios sobre los cuales debería desarrollarse el municipio mexicano.

En el mensaje y proyecto de Constitución fechados el 1 de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro, Venustiano Carranza decía en el sexagésimo segundo párrafo del mensaje:⁷²

“El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como es la base del gobierno libre, conquista

⁷¹ Hernández-Gaona, Pedro Emiliano, *op. cit.*, nota 5, p. 1524.

⁷² *Ibidem*, p. 1526.

que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable”.

El proyecto presentado por Carranza al Constituyente de Querétaro no contenía fracciones, sino solamente la fórmula propuesta por Carranza al adicionar el Plan de Guadalupe y con la cual reformó el artículo 109 de la Constitución del 57. El Proyecto establecía:⁷³

ART.115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.

La comisión adicionó este artículo. El miércoles 24 de enero de 1917, según refiere el diario de los debates, el proyecto que se leyó fue el siguiente:

ART. 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

⁷³ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 2, p. 101.

I. Cada Municipio será administrado por ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudaran todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y términos que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de su Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los Poderes del Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.

III. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieran habitual o tradicionalmente.

Se tiene entonces, que el reformar el artículo 109 de la Constitución de 1857 y establecer el municipio libre como como la base del territorio mexicano, fue uno de los precedentes que tuvo alcances en el actual artículo 115 de la Constitución de 1917.

El problema que se plantearon y trataron de resolver los constituyentes fue el de la forma de garantizar la autonomía económica de los municipios. Sin embargo, después de largos debates, fue aprobada, a causa de cansancio, la fracción II del artículo 115 en los términos propuestos por el diputado Ugarte: “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades”.⁷⁴

⁷⁴ Ovalle Favela, José, *op. cit.*, nota 42, p. 790.

No es sino hasta el Congreso Constituyente de 1916 y 1917 cuando se elaboró el artículo 115 de la constitución, el cual aborda la organización de los estados y de los municipios.⁷⁵ Lo que implicó que una vez iniciada la vigencia de la Constitución de 1917, el primero de mayo de ese año, el municipio ocupa un espacio importante en la vida política, jurídica, económica y social de México, aunque continúan los debates del constituyente, primordialmente sobre las facultades recaudatorias en relación con el gobierno estatal y gobierno municipal.

Es verdad que también las apreciaciones de los diputados que tenían un desbordamiento de las atribuciones proyectadas para los municipios por encima del poder estatal, tenían su razón de ser, ya que no podía llegarse al extremo de hacer de cada municipio una república, y la tensión entre dos posiciones, cuyo equilibrio resultaba muy difícil, condujo a la aprobación de un precepto que no alcanzó a resolver totalmente la cuestión de la libertad municipal, pues aunque contemplaba los principales elementos de la misma, no pudo desarrollar todas las garantías que se requerían para hacerla verdaderamente efectiva.⁷⁶

El texto original del art. 115 de la Constitución de 1917 quedó como sigue:

Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en

⁷⁵ Hernández-Gaona, Pedro Emiliano, *op. cit.*, nota 5, p. 1526.

⁷⁶ Andrade Sánchez, J. Eduardo, *op. cit.*, nota 1, p. 60.

todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieran habitual o tradicionalmente.

En la doctrina mexicana ha sido criticada esta fracción. En su momento, el maestro Tena Ramírez señala que el municipio libre ingresó a la Constitución con dos defectos sustanciales: no señalar específicamente las fuentes impositivas que corresponden al municipio y las formas de resolver los conflictos de éste con las autoridades estatales.⁷⁷

Pese a las diferentes discusiones que tuvo el constituyente, en establecer el artículo 115 como quedó definido, siguió mostrando la falta de consistencia respecto a diferentes materias, como lo fue la Hacienda Municipal, no se estableció la instancia que le correspondería conocer respecto a los conflictos que se pudieran suscitar respecto a los municipios ya fuera entre ellos, o en su caso con el Estado o el mismo gobierno federal. Así mismo, también existieron muchas ambigüedades respecto a los servicios que debía de otorgar los ayuntamientos.

Pero como lo señala Salvador Valencia, no todo fue en vano, pues se sentaron también importantes tesis, para fijar mejor al municipio:⁷⁸

- El municipio y su relación con el estado, en donde se recogió la fórmula que se había acuñado en el artículo Octavo de la adición del plan de Guadalupe, en la cual se indicó que el Estado tomaría como base de su división política y administrativa el municipio libre;
- La forma de gobierno municipal, prescribiéndose que lo sería el ayuntamiento de elección popular directa;

⁷⁷ Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 61, p. 160.

⁷⁸ Valencia Carmona, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 138.

- La libertad política del municipio, subrayándose particularmente que no habría ninguna autoridad intermediaria entre este y el gobierno del estado.
- La autonomía económica del municipio, respecto de la cual se adoptó una solución que no rindió los resultados esperados, y
- La personalidad jurídica para que el municipio fuese investido de ella y pudiese actuar tanto en derecho público como en el derecho privado.

Como se observa en el presente análisis, a pesar de que el municipio empezó a tener un mayor reconocimiento, siguen prevaleciendo diversos defectos que no permiten establecer un municipio libre y autónomo para organizarse, consecuentemente el municipio todavía es motivo de ser estudiado para cumplir con las exigencias encomendadas al ser la base del Estado.

2.2 Consideraciones generales de las reformas constitucionales al artículo 115 constitucional

La trayectoria del municipio en México, ha sido un tanto infortunada. Pues a pesar de que el municipio, como ya lo señalamos en el capítulo primero de esta investigación, al tocar el tema relativo al inicio del municipio en México, donde más que ser originado como una forma de organización social, política, este fue manipulado por fines personales y arbitrarios de Hernán Cortés, con el objetivo de tener un vínculo con la Corona Española y salvar su propia vida, como consecuencia del desacato en el que se encontraba inmiscuido.

El municipio mexicano de nuestros días encuentra sus inicios en las instituciones jurídicas y políticas clásicas; toma elementos de la cultura germánica; responde a los privilegios de las ciudades burguesas y halla su cimiento en las prerrogativas de las ciudades españolas y en el calpulli azteca.⁷⁹

⁷⁹ Ruiz Massieu, José Francisco, *Estudio de derecho político de estados y municipios*, Porrúa, México, 1990, p. 55.

Así pues, como se ha visto ya hasta este punto del tema, el municipio ha sido una lucha constante, que se ha encontrado a lo largo de la historia de México con diversos obstáculos para poder sentarse como la verdadera base del Estado, para estar por fin contemplado en algunas de las constituciones políticas federales históricas de nuestro país y ser regulado jurídicamente de manera debida.

Es así como después de múltiples luchas y retrocesos, el municipio se encuentra consagrado en el artículo 115 constitucional, sin embargo, este artículo constitucional ha sido y sigue siendo materia de muchas reformas, las cuales se analizaran de manera muy generalizada en este apartado. Pues el texto original del artículo 115 constitucional todavía no logra ese objetivo que marcó la Revolución Mexicana, ya que seguía carente de libertad económica y de autonomía, por lo tanto todavía se encuentra un municipio débil y poco reconocido.

El artículo 115 constitucional, fue destinado principalmente al municipio, aunque también, se abordaron otros aspectos sobre las legislaturas locales y su relación con los gobernadores.

Con el objetivo de ir mejorando la función de lo regulado por el artículo 115 constitucional, de conformidad a lo estudiado por los expertos a lo largo de la historia, se puede hablar de varias reformas constitucionales, de las cuales se señalaran únicamente las que hacen referencia al tema que se está desarrollando: el municipio.

Del artículo 115 constitucional son diversas modificaciones que se realizaron , las cuales hacen alusión al municipio, ya sea de manera directa o indirecta y que son las siguientes:⁸⁰

⁸⁰ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 78, p. 144.

- 1) La primera reforma al artículo 115 de la Constitución es del 20 de agosto de 1928, en la cual se establece el número de diputados de las legislaturas locales, en atención al principio de proporcionalidad de acuerdo con el número de habitantes.
- 2) Lo que es en materia propiamente municipal, fue la reforma al artículo 115 constitucional, la cual tuvo verificativo el 12 de febrero de 1947. Se adicionó la fracción I, con un párrafo, en los términos siguientes: “En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”. Esta iniciativa se debe al presidente Miguel Alemán, en la cual subrayaba que por medio de la reforma “se establecerían el acceso de la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia como es el de la vida común del municipio”.

Esta reforma marca un precedente importante en los municipios.

- 3) Esta reforma ocurrió el 17 de octubre de 1953. Se suprimió el párrafo que recién acabamos de transcribir, en virtud de que se estableció la ciudadanía plena para las mujeres, que a partir de entonces tuvieron el derecho activo y pasivo en las elecciones federales, estatales y municipales, mediante reforma que se hizo al artículo 34 constitucional, que considera “ciudadanos de la República a los varones y a las mujeres” que tengan dieciocho años y modo honesto de vivir.

Esta reforma se impulsó por don Adolfo Ruiz Cortines, el cual en su iniciativa expresaba que la mujer debía “recibir estímulo para su participación en la vida política, como ya lo había hecho de manera benéfica en las elecciones municipales y además porque había un ambiente notoriamente favorable al propósito de equiparar al hombre y a la mujer en el ejercicio de los derechos políticos.

- 4) Una adición importante a la Constitución que tiene consecuencias importantes para la libertad es que se lleva a cabo el 29 de junio de 1971, la cual fue publicada en el DOF el 6 de julio de ese año, con la cual se modificó la fracción I del artículo 74 constitucional de calificar las elecciones de los ayuntamientos en los “territorios federales”, pudiendo suspender y destituir, en su caso, a los miembros de dichos ayuntamientos y designar sustitutos o juntas municipales en los términos de las leyes respectivas. De ahí que, como afirma Tena Ramírez (1995), ya no pudiera afirmarse la inconstitucionalidad de tales prácticas, previstas en algunos estados de la República, especialmente si tomamos en consideración que el artículo 73 constitucional preveía que los territorios federales tendrían un Municipio libre, al igual que el artículo 115 lo reconoce para los estados.⁸¹
- 5) Reforma de fecha 6 de febrero de 1976. Se adicionaron las fracciones IV y V con objeto de que el municipio estuviese en posibilidades de efectuar las actividades de asentamientos humanos, desarrollo urbano y conurbación, a través de acciones concertadas con la federación. Esta iniciativa se promovió por Luis Echeverría, en su esfuerzo por dotar de instrumentos a los municipios para enfrentarse al acentuado crecimiento que nuestras ciudades experimentaban ya desde aquel tiempo.⁸²
- Con esta reforma, se otorga autonomía dentro de su competencia a los municipios a fin de que expida sus propias leyes, reglamentos o cualquier disposición administrativa, a efecto de estar en condiciones de dar cumplimiento a lo señalado con esta reforma.

⁸¹ Maqueo Ramírez, Ma. Solagne, “Las aporías de la libertad municipal en el sistema constitucional mexicano”, Cienfuegos Salgado, David y González Oropeza, Manuel (coords.), *El municipio en México*, Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila, Universidad Autónoma De Coahuila, México, Editora Laguna S.A DE C.V. 2007, pp. 395-396. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3027>.

⁸² Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 78, p. 144.

- 6) Reforma de fecha 6 de diciembre de 1977. Se introdujo el sistema de minoría en la elección de legislaturas locales, así como el principio de representación proporcional “en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese cuando menos de trescientos mil habitantes o más”. Esta iniciativa, promovida por José López Portillo y su secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, formó parte de la llamada reforma política de 1977, que tuvo el efecto de dinamizar los cuerpos legislativos locales y promover un mayor pluralismo en los ayuntamientos.⁸³
- 7) Esta reforma tuvo verificativo el 3 de febrero de 1983, y trató de asegurar al municipio libertad política, económica, administrativa y de gobierno.

En la exposición de motivos el Ejecutivo Federal reconocía la tendencia centralizadora por parte de la Federación y los estados hacia el municipio, privándolo de la capacidad y recursos para desarrollarse en todos sus sentidos, por lo que había llegado el momento de revertir la tendencia a concentrar todo.

El Ejecutivo Federal argumentaba: “Estamos conscientes que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica”.

La reforma trató de que los municipios pudieran establecer las bases sobre las cuales pudieran integrar su patrimonio y poder conseguir la independencia económica.

La hacienda municipal consagrada en la nueva fracción IV fue la aspiración de los constituyentes de 1917; con esta reforma se pensó dar un avance financiero a los municipios.

⁸³ *Idem.*

La reforma sientan las bases para una transformación y fortalecimiento de la vida municipal.⁸⁴

- 8) Reforma con fecha del 17 de marzo de 1987. Consistió básicamente en un reacomodo constitucional, mediante el que se consagró de manera exclusiva el artículo 115 para regular los asuntos municipales, en tanto que se incorporaron al artículo 116 aquellas disposiciones que se referían a los gobernadores, a los diputados locales, a las relaciones entre los gobernadores de los estados y sus trabajadores, así como a los convenios entre los estados y los municipios.⁸⁵
- 9) Reforma, de fecha del 23 de diciembre de 1999. Se hicieron diversas modificaciones: reconocimiento del municipio como ámbito de gobierno; precisiones a la autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales; modificaciones en los servicios públicos y en los ingresos municipales; asociación de municipios más amplia; reformulación en desarrollo urbano, ecología y planeación regional. Esta iniciativa fue resultado del acuerdo que lograron varios partidos políticos nacionales, y sus efectos pueden también considerarse positivos para el municipio.⁸⁶
- 10) La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 2001, la cual decreto que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrían coordinarse y asesorarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.⁸⁷
- 11) 18 de junio de 2008. Con esta reforma se hace referencia a que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatara

⁸⁴ Hernández-Gaona, Pedro Emiliano, *Derecho municipal*, México, UNAM, 1991, pp. 33-34.

⁸⁵ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 78, p. 145.

⁸⁶ *Idem.*

⁸⁷ Quintana Roldán, Carlos F., “La ubicación constitucional del municipio mexicano”, Cienfuegos Salgado, David y González Oropeza, Manuel (coords.), *El municipio en México*, Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila, Universidad Autónoma De Coahuila, Editora Laguna S.A DE C.V. México, 2007, p. 444. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3027>

las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como la fuerza mayor o alteración grave del orden público.⁸⁸

- 12) La reforma publicada en el D.O.F. del 24 de agosto de 2009, que señala que las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, como aspectos medulares de la reforma.⁸⁹
- 13) La reforma del 10 de febrero de 2014, que reza: “Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobiernos republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...”. Así también se reforma que las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional.⁹⁰
- 14) Y como última reforma hasta lo que va del año, la del 29 de enero del 2016, que habla sobre la no limitación de la facultad de los Estados para establecer las contribuciones, y que no podrán establecerse exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto a las contribuciones, excepto los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios y se puntualiza que los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios están exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en ciertos términos.⁹¹

⁸⁸ <http://www.internet2.scjn.gob.mx/constitucion/pdfs/CPEUM-115.pdf>. P.37.

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 42.

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 43-44

⁹¹ *Ibidem*, pp. 53-55.

Ahora bien, ya se hizo en términos generales un breve análisis de las diferentes reformas por las que ha atravesado el artículo 115 constitucional, las cuales hacen referencia propiamente al municipio. Pero se puede pasar por alto, puntualizar los elementos que dan motivos a estas reformas y adiciones, mismos que permiten tener un panorama más amplio al respecto, pues estas reformas son indicativo claro del fortalecimiento del municipio, pues el consolidar el voto de la mujer no solo pasivo si no activo, muestra un avance democrático, por otra parte, muchas de las reformas, apuntan a establecer en el municipio un gobierno libre y autónomo en cierta medida, otorgándole mayores facultades, principalmente en atención a mejorar su vida interna. Sin duda, las reformas relacionadas con la representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos y diputados locales, viene a establecer un parámetro de integración para las minorías, y con ello la existencia de una pluralidad en el gobierno local.

Señala José Francisco Ruiz Massieu, que para la remisión de la iniciativa que reforma y adiciona el artículo 115 constitucional, atiende a que los municipios debían ser reivindicados; el poder revisor, en cuya formación participan las legislaturas locales, posee facultades para ampliar sus directivas municipalistas; la Constitución otorga validez a los distintos órdenes, federal, estatal y local, repartiendo sus competencias; y el artículo 115 constitucional serviría de carácter de catálogo de bases a desarrollar y complementar por los constituyentes locales y por las legislaturas de cada estado.⁹²

Desde la perspectiva más general, tiene una mejor proyección el municipio a nivel constitucional, adquiriendo un rango importante y al ser facultado para expedir su propia normatividad, dentro de su competencia, fortalece su naturaleza, permite que el municipio adquiriera una mayor fuerza en su autonomía y en su

⁹² Ruiz Massieu, José Francisco, *op. cit.*, nota 79, p. 68.

libertad. Y esta facultad normativa es transmitida a través de los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas.

Si bien es cierto que se habla de una autonomía y libertad municipal, no podemos dejar de lado que a pesar de tener estas facultades por la propia Constitución Federal, de emitir su normatividad, estas están supeditadas a lo que establezcan las legislaturas de los estados.

El hecho de tener una autonomía y libertad el municipio teóricamente establecida y como órgano de gobierno descentralizado, tiene la obligación de la administración pública de sus funciones. Y estas funciones versan sobre diferentes materias, que van desde organizar la administración pública municipal, otorgar servicios municipales dentro de su ámbito y asegurar la participación ciudadana.

En el marco de la reflexión en curso, puede afirmarse que el municipio es una colectividad territorial relativamente autónoma, descentralizada administrativa, financiera y políticamente, pero circunscrita en la estructura jurídico-administrativa de cada estado y sometida por tanto al régimen jurídico unitario.⁹³

2.3 Relación del artículo 115 constitucional con otros artículos constitucionales

El municipio es un engranaje importante de la estructura interna de los estados de la federación, lo que es deducible de manera lógica, que en medida

⁹³ Díez de Urdanivia, Xavier, “La naturaleza jurídica del municipio en el sistema federal mexicano y su función en el contexto global. Con una referencia especial al marco constitucional de Coahuila”, CIENFUEGOS Salgado, David y González Oropeza, Manuel (coords.), *El municipio en México*, Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila, Universidad Autónoma De Coahuila, México, Editora Laguna S.A de C.V. 2007, p. 413-414. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3027>.

que se logre el desarrollo de los municipios, este trascenderá en beneficio de los propios estados.

Existe una relación directa con los artículos 40 y 41 constitucionales, pues en este orden de ideas recuérdese que es la base social del Estado, la que se llama “pueblo”, quien reconoce y adopta una estructura federal, en la que el ejercicio del poder soberano es conferido a las instituciones que de manera compleja, están previstas en la Constitución.⁹⁴

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principio de esta ley fundamental”.

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”.⁹⁵

De este modo, abundando en el análisis, se hará referencia a otros preceptos constitucionales que refieren al municipio, y que coadyuvan con sus facultades, artículos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

El artículo 3° constitucional, el cual hace referencia a la materia de educación y su relación con el municipio. Designando al municipio a impartir la educación básica y la obligatoria.

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Vigésima Primera edición impresa: Septiembre/2014, Secretaría de Gobernación Unidad de Gobierno, México.

El artículo 5º, párrafo cuarto, que señala como obligatorio el desempeño de los cargos concejiles.

El artículo 21, en el cual hace referencia en su párrafo IX, que la seguridad pública es una función en la que también estará a cargo en su respectiva competencia en los municipios, teniendo una aportación del fondo federal exclusiva para estos fines.

Artículo 27, se otorga algunas de las facultades para actuar con capacidad los municipios para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Artículo 31, señala las obligaciones de los mexicanos para con el municipio, a fin de recibir instrucción cívica y militar, así como contribuir para los gastos de los tres niveles de gobierno, encontrándose en este, el municipio.

Artículo 36, el cual establece las obligaciones del ciudadano de la República, entre las que se encuentra el de inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando su propiedad, industria, profesión o trabajo del que subsista. Y desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Artículo 41, en lo señalado por este artículo relaciona al municipio con el proceso electoral, otorgando facultades a los partidos políticos nacionales a participar en las elecciones estatales y municipales, así como los procedimientos que garantizaran las elecciones de los integrantes de los ayuntamientos mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Artículo 73, a grandes rasgos se puede señalar, que este numeral es el fundamento de las participaciones federales a los municipios. En el cual se establecen las distintas contribuciones especiales y se establece que las entidades federales participarán en los rendimientos de dichas contribuciones en la proporción que la ley secundaria federal determine, disposición que se relaciona con las participaciones municipales, también se establece que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente de estas participaciones a los municipios. De igual forma, se ha establecido la concurrencia del gobierno federal, estados y municipios en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, protección civil y actividades deportivas.

Artículo 105, otorga la capacidad jurídica a los municipios para entablar y ser parte de las controversias constitucionales que pudiera tener con otros municipios, con los estados y la propia federación.

Artículo 117, establece que los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley, por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos.

Artículo 130, establece cuestiones relativas a la relación con las asociaciones religiosas, el culto público de los estados y los municipios, se atribuyen facultades y responsabilidades para los tres niveles de gobierno respecto de las iglesias.

El municipio mexicano, como se ha estado analizando en este capítulo, no consigue aún esa autonomía en los recursos económicos, pues las participaciones

que recibe de la federación y las entidades federativas, muestran la clara dependencia que prevalece en el municipio respecto a estos niveles de gobierno, aunado a ello, se encuentra el congreso local, debido a que este regula en gran parte determinadas actividades de la propia administración pública municipal, aún las relativas al gasto en que esté operando el municipio, pues depende de la previa aprobación del congreso.

De ahí que deba arribarse a la conclusión de que estos preceptos legales, en los que se encuentra inmiscuido el municipio, muestran que de los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, ninguno de ellos se encuentra subordinado a otro formalmente o no debiera ser así, pues entre ellos debe prevalecer una correlación, puesto que debido a las facultades conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como norma suprema de nuestro país, hay actividades o facultades exclusivas, ya sean de la Federación, de las entidades federativas o los municipios, o bien actividades y facultades que pueden ser desempeñadas por los 3 niveles en el ámbito de su competencia, o en su caso se puede requerir de la intervención de uno de los niveles de gobierno para que en ejercicio de la facultad concurrente puedan ejercer de mejor forma sus actividades y atribuciones.⁹⁶

En referencia al municipio, el sistema constitucional ha sido una constante de cambios, con el fin de ir adecuando al municipio a las circunstancias actuales, y con el objetivo claro de ir reforzando el desarrollo del municipio, en beneficio de la propia Nación. Esto a pesar de que durante grandes periodos, el municipio fue relegado o se reconocía poco el valor del mismo y que desde la implementación del municipio a rango constitucional recorrió un gran camino, de manera consecuente, también muchas reformas se han visto truncadas, sin embargo,

⁹⁶ García Morales, Verónica Y., “El artículo 115 y las resoluciones del poder judicial federal”, Cienfuegos Salgado, David y González Oropeza, Manuel (coords.), *El municipio en México*, Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila, Universidad Autónoma De Coahuila, México, Editora Laguna S.A de C.V. , 2007, pp. 233-234. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3027>.

sigue evolucionando en busca del fortalecimiento de su propia estructura y como consecuencia de la sociedad.

2.4 Legislación de los tres niveles de gobierno con relación al Municipio

En el apartado anterior, se hace referencia a las diversas reformas a las que se ha venido sometiendo el artículo constitucional 115, haciéndose de manera generalizada la relación que este mismo artículo guarda con otros artículos constitucionales. Ahora bien, en este apartado se tocará como punto de partida, la relación que guarda la reglamentación federal y estatal, en las que va implícita no solo su relación con el desarrollo del municipio, si no en todos los aspectos, si en algunos de manera general.

Como lo señala el autor Manuel González Oropeza, las leyes federales que se expidan y apliquen, deben de ser sin perjuicio de la libertad que tienen las Legislaturas, en caso contrario se estaría invadiendo la administración interior de los estados. El autor hace referencia a que se crea un sistema jurídico, donde la pirámide se invierte para dar a los municipios las facultades y los recursos suficientes en el desahogo de sus funciones, con asistencia y respaldo de los estados y, de la misma manera, éstos con el correspondiente de la Federación.⁹⁷

De lo anterior, se desprende el hecho de que es importante tener bien definido que el ejercicio legislativo, debe considerar que las leyes que se dicten, deben respetar los órdenes de gobierno, y sobre todo las leyes federales deben de considerar el régimen interior de los estados, así mismo, los estados, no debe soslayar el régimen interior municipal, pues la armonía de estos tres niveles de gobierno, es lo que permitirá el buen funcionamiento del sistema jurídico, permitiendo que, con base en la organización y coordinación, no se transgredan

⁹⁷ González Oropeza, Manuel, "México. El orden de gobierno municipal: ¿espejismo o realidad?", Cienfuegos Salgado, David (coords.), *Régimen jurídico municipal en Iberoamérica*, UNAM, México, 2008, p. 486. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3027>.

las facultades de cada nivel de gobierno, permitiendo con ello el desarrollo del Estado.

La evolución del municipio parece permear la solidez de su propia estructura, las facultades se van puntualizando, a lo que recae también una mayor carga de responsabilidades, entre las que encontramos actualmente, el respeto a los derechos del hombre, implicando un nuevo reto en materia de justicia. Y aunque este no es el tema exclusivo de este apartado, con ello se denota la trascendencia que está teniendo el municipio en relación con los temas que parecieran haber sido exclusivos, a nivel internacional, federal o incluso estatal, pues, todo va apuntando a ampliar los horizontes del quehacer del municipio, implicando un reto en el tema de legislación.

Ámbito Federal

A continuación se hará una breve exposición de algunos cuerpos normativos del orden federal, que no están consagrando específicamente a los municipios, pero que contemplan en algunos de sus artículos, aspectos relevantes a las facultades de los municipios, que permiten trabajar coordinadamente estos órdenes de gobierno en distintos rubros.

- Ley de Planeación Hacendaria, presupuesto, gasto público y contabilidad gubernamental; en la cual se vincula el proceso de planeación nacional con el municipio en el momento en el cual se le asigna un presupuesto.
- Ley general de asentamientos humanos; en la cual se reglamenta la concurrencia en esta materia de la federación, los estados y los municipios.
- Ley general del equilibrio ecológico y protección al ambiente; en la que se establecen mecanismos al respecto.
- Ley general de educación; tema que sin duda, atañe de forma directa al municipio.
- Ley para la coordinación de la educación superior; que es de aplicación para los tres órdenes de gobierno.

- Ley General de bibliotecas; en la que se establece que la actualización y modernización tecnológica a que se refiere este decreto se realizara de manera gradual y creciente, con la concurrencia presupuestal de la federación, entidades federativas y municipios.
- Ley general de aguas nacionales; en la que se promoverá la coordinación de acciones con los gobiernos de los estados y los municipios de los recursos hídricos.
- Ley de asistencia social; que dispone que los servicios de salud en materia de asistencia social que presten la federación, estados y municipios, ya sean públicos o privados, formen parte del sistema nacional de salud.
- Ley general de población; que hace alusión a los estados y municipios, en auxiliar a la Secretaria de Gobernación en las funciones que a esta correspondan en materia de registro de población.
- Ley sobre el escudo, la bandera y el himno nacional; que hace referencia al uso y honores que deben rendirse por las autoridades municipales a tales emblemas.
- Ley general de transparencia y acceso a la información pública; en la cual establece los principios, bases y procedimientos respecto al derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad como en este caso lo son los municipios.

Ámbito Estatal

El autor José Francisco Ruiz Massieu⁹⁸, agrupa los principales controles que ejercen los poderes estatales sobre las comunas, según las constituciones locales:

a) Control financiero y contable: el congreso aprueba las leyes de ingresos, las cuentas municipales y la concertación de créditos.

⁹⁸ Ruiz Massieu, José Francisco, *op. cit.*, nota 79, p. 66.

- b) Control patrimonial: los congresos aprueban las enajenaciones de bienes de dominio público municipal.
- c) Control político: calificación de elecciones de ayuntamientos y suspensiones, desaparición y sustitución de éstos, así como la creación supresión y fusión de municipios. Estos controles deben ser ejercidos por los congresos y no por el Ejecutivo. Asimismo, la declaración de desaparición de ayuntamientos no debe ser constitutiva, sino sólo declarativa, a fin de no burlar los mandatos electorales.
- d) Control de la conflictiva municipal: el pacto federal impidió que prosperara la propuesta ventilada en Querétaro de que los conflictos que se suscitaran entre los municipios y los poderes locales, fueran conocidos por la Suprema Corte de Justicia.

Las legislaturas de los estados tienen a su cargo, además, expedir diversas leyes mediante las cuales las entidades federativas establecen lineamientos, mecanismos de coordinación o prescripciones generales respecto de determinadas actividades económicas, políticas sociales que se relacionan con el municipio.⁹⁹

A continuación, se enlistarán algunos de los ordenamientos del Estado de Michoacán, en los cuales se encuentra inmersa la materia municipal:

- La Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, la cual contiene un apartado exclusivo para la regulación del Municipio, establecido en el título quinto “De los municipios del Estado”, en el cual de manera generalizada, señala que el Estado adopta como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre y que su funcionamiento se sujetará a las disposiciones de esa Constitución y de la legislación reglamentaria específica.

⁹⁹ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 78, p. 154.

- Ley de responsabilidades y registro patrimonial de los servidores públicos en Estado de Michoacán y sus municipios, en materia de la manifestación de conflicto de interés.
- Ley de Catastro del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley de mecanismos de participación ciudadana del estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley de equilibrio ecológico y protección al ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley ambiental para el desarrollo sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley de acceso a la información pública del estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley de Seguridad pública del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley para la prevención y gestión integral de residuos en el Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley para personas con discapacidad en el Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley de salud para Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley de asistencia social del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley para la protección de niñas, niños y adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley de desarrollo urbano del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley orgánica del instituto de vivienda del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley de los trabajadores al servicio del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley de responsabilidades de los servidores públicos del en el Estado de Michoacán de Ocampo.
- Código electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

Mismos ordenamientos que tienen una intervención importante en la regulación de la vida interna del municipio, para el cumplimiento de sus funciones, leyes que contemplan distintos rubros, como el de salud, de la vivienda, la

protección a los niños, las responsabilidades de los servidores públicos del Ayuntamiento, el tema electoral a nivel municipal, entre otros, que en muchos municipios viene a contemplarse de observancia y aplicación directa en su municipio a falta del reglamento municipal respectivo.

En el aspecto financiero, las legislaturas poseen una intervención que puede considerarse determinante para los municipios. A los referidos cuerpos legislativos está encomendada la expedición de las leyes de Hacienda municipal, la aprobación de la ley de ingresos municipales y del presupuesto de egresos, así como la cuenta pública que se rinde cada año por los ayuntamientos.¹⁰⁰

Ámbito Municipal

Se desprende del artículo 115 constitucional fracción II, que la competencia para expedir el marco constitucional local para los municipios, leyes necesarias para su funcionamiento, las leyes orgánicas, quedará bajo las facultades de las entidades federativas. Artículo que reza, *“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.”*

Dentro de la Constitución del Estado de Michoacán de Ocampo, que es la delimitación del tema que se está trabajando, quedan establecidos los lineamientos generales para el municipio y la ley orgánica municipal del Estado de Michoacán que es la que se encarga de regular si no a detalle, si de una manera más a fondo los aspectos fundamentales que se deben contemplar en el

¹⁰⁰ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 78, p. 154.

municipio, estableciendo una regulación jurídica de las facultades propias del municipio en el Estado.

Como ya se señaló en el párrafo anterior, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, al igual que muchas de la leyes orgánicas municipales de otros estados, se desprende que son de mayor contenido en la normatividad de las actividades, facultades, responsabilidades y obligaciones de los municipios, en algunos otros estados, a estas leyes orgánicas se les denomina códigos municipales o ley orgánica para la administración municipal, y señala el autor Salvador Valencia Carmona, “A diferencia de las Constituciones locales, las leyes orgánicas han revelado mayor dinamismo y son por lo general de fecha de expedición mucho más reciente”.¹⁰¹

Entre los principales aspectos que regulan las leyes orgánicas están los siguientes:

1. Disposiciones generales: definición del municipio, sus elementos, división territorial y población municipal
- 2.- Gobierno municipal: instalación e integración del ayuntamiento, revocación o destitución de sus miembros.
- 3.- Administración pública municipal: estructura administrativa, secretaría y tesorería municipal, dependencias administrativas en general, administración paramunicipal y empresas paramunicipales.
- 4.- Hacienda municipal: ingresos municipales, patrimonio municipal, bienes municipales y presupuesto municipal.¹⁰²

En lo que respecta a la ley orgánica municipal, aplicable para los municipios del Estado de Michoacán, es uniforme con estos aspectos, sin embargo hay un apartado importante respecto a los auxiliares de la administración pública

¹⁰¹ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 78, p. 153.

¹⁰² *Idem.*

municipal, de los pueblos indígenas, de la facultad reglamentaria municipal y el tema total de la presente investigación: la participación ciudadana.

Pues como lo señala el autor Salvador Valencia Carmona, existe uniformidad en las leyes orgánicas municipales, sin embargo, en los últimos años se advierte que varias de ellas han dedicado buena parte de su articulado a regular de manera detallada aspectos vinculados con la esfera administrativa, la planeación, el desarrollo o la participación ciudadana y la justicia administrativa municipal.

Actualmente la ley orgánica municipal vigente para el Estado de Michoacán de Ocampo, no ha sido instrumento de reformas durante los últimos 8 años, pues la vigencia de esta ley, según la última reforma publicada en el periódico oficial del Estado, lo es de fecha 28 de febrero de 2008, la cual, ha quedado desfasada de las últimas reformas al artículo 115 constitucional, texto relativo a la regulación del municipio.

De la Facultad reglamentaria que tiene el municipio, otorgada por la misma Constitución Federal en el artículo 115 que establece en su párrafo primero; “Los Estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre,...”, en el caso concreto al municipio de Michoacán, otorgada por la misma Constitución de la entidad y la propia ley orgánica municipal del Estado, contemplada en el título noveno de dicho ordenamiento, permite al municipio reglamentar sus actividades.

El municipio en Michoacán, observa como parte fundamental de su reglamentación según lo establecido por la la ley orgánica municipal del Estado con los siguientes ordenamientos:

I. El bando de gobierno municipal: que determinara el ámbito, la organización y el funcionamiento del gobierno municipal de su administración.

II. Los reglamentos municipales: que son ordenamientos jurídicos que establecen normas de observancia obligatoria para el propio Ayuntamiento y para los habitantes del municipio, cuyo propósito es ordenar armónicamente la convivencia social en el territorio municipal y buscar el bienestar de la comunidad. Mismos que podrán comprender, entre otras, las siguientes materias: organización administrativa; participación ciudadana; justicia administrativa: seguridad pública; protección civil; tránsito; obras públicas y desarrollo urbano; ecología; salud; deporte y juventud; asistencia social; cultura; turismo; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; comercio en la vía pública, estacionamientos públicos; cementerios y panteones; rastros y expendios de carne; anuncios, espectáculos y diversiones públicos; de acceso a la información pública; y demás que requieran los ayuntamientos, para el cumplimiento de sus funciones.

III.- Acuerdos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general en su circunscripción territorial, cuya aplicación redunde en beneficio de la comunidad y de la administración municipal.

De manera generalizada, se señalaron aspectos relacionados con la reglamentación del municipio, en atención al marco legal de los tres órdenes de gobierno, el federal, estatal y municipal. Pues las actividades del municipio no pueden ser atendidas de manera aislada, es ineludible la relación con los poderes de gobierno, atendiendo a esa facultad de auto organizarse.

La legislación ordinaria federal prevé que las autoridades municipales serán auxiliares de la Federación. Para el autor José Francisco Ruiz Massieu, con ello se está ampliando la competencia municipal, lo cual sólo puede realizarse por

disposición de la Constitución General o por la Constitución y las leyes locales o bien, por último, por convenios a celebrar entre el gobierno estatal y los municipios.¹⁰³

Para concluir el presente capítulo, se transcribe lo señalado por el autor José Francisco Ruiz Massieu, al manifestar que “Los avances que representa el artículo 115 constitucional contribuirán a la reivindicación del municipio, pero éste no será rescatado por ese solo hecho. Es altamente probable que las fuerzas políticas locales, la inercia centralizadora y problemas de hecho, consideren para que sus prescripciones no se cumplan cabalmente”.¹⁰⁴

¹⁰³ Ruiz Massieu, José Francisco, *op. cit.*, nota 79, pp. 65-66.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 74.

CAPÍTULO III

ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MUNICIPIO

3.1 Los ayuntamientos

El autor Jacinto Faya Viesca, señala que el municipio como comunidad natural, requiere de la prestación de una serie de servicios públicos, gestionados con eficiencia y con carácter permanente, regular y continuo, por lo tanto para asegurar la prestación de estos, el municipio se organiza jurídicamente. Estas necesidades municipales dieron origen a la creación y estructuración de los órganos del gobierno del municipio, derivándose de ahí la necesidad de institucionalizar al municipio como órgano político y jurídico abocado a la prestación administrativa y política de servicios necesarios para la comunidad, en orden a los principios de autonomía de vida local.¹⁰⁵

La forma de administración municipal responde; sin lugar a dudas, a la tradición española.¹⁰⁶ Tema que ya ha sido señalado de manera generalizada en el capítulo I del presente trabajo, capítulo que aborda al municipio en su travesía histórica, el cual siempre fue marcado por una fuerte centralización.

Resulta absolutamente evidente que las reformas y adiciones a la fracción I del artículo constitucional 115, en el año de 1999, tuvieron un solo propósito, consistente en que el municipio era administrado por un ayuntamiento, y en su lugar, consignar la nueva categoría constitucional, de que “cada municipio será gobernado por un ayuntamiento. Y además, reforzar esta nueva categoría

¹⁰⁵ Faya Viesca, Jacinto, “Visión histórica del municipio como institución política”, en González Oropeza, Manuel y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *El municipio en México*, Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila, Universidad Autónoma De Coahuila, Editora Laguna S.A DE C.V. México, 2007, p. 163. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3027>.

¹⁰⁶ Pérez García, Rafael Arturo, “El proceso de municipalización en la ciudad de México”, en Serna De La Garza, José María, (coord.) *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 667.

constitucional, con la mención expresa en la misma fracción I, en el sentido de que “La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva”.¹⁰⁷

De lo anterior, el artículo 115 constitucional vigente, señala en su fracción I:

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del estado.

Texto del cual se desprenden aspectos relevantes, como lo es el establecer al municipio como un orden de gobierno, el cual será ejercido exclusivamente por el ayuntamiento.

El ayuntamiento no es la única autoridad con que cuenta un municipio, sino que existen, dependiendo de la población y de las necesidades propias de cada municipio, otras autoridades; secretaría de ayuntamiento, tesorería, departamento de policía, rastro, alumbrado, obras públicas, urbanismo, etc. Estas dependencias son autoridades administrativas, las cuales no ejercen ningún acto de gobierno, pues únicamente desempeñan funciones administrativas, estas dependencias se encuentran sometidas al ayuntamiento, que es el que gobierna.¹⁰⁸

Ahora bien, otro aspecto importante de la fracción I del artículo 115 constitucional, se define que el ayuntamiento, se encuentra integrado por

¹⁰⁷ Faya Viesca, Jacinto, “La Constitución tendrá que otorgarles a los municipios la autonomía municipal”, en Serna De La Garza, José María, (coord.) *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 37. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/1.pdf>

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 38.

individuos que fueron elegidos de manera popular, en el cual el mismo pueblo decidió de forma directa mediante el sufragio.

En consecuencia, el ayuntamiento adquiere las competencias exclusivas para gobernar al municipio, por mandato directo del artículo 115, vinculándose este mandato a las dos disposiciones importantes de la estructura orgánica de la Constitución federal. Primeramente, el Ayuntamiento nace a la vida política y constitucional de su municipio por efecto de una “elección popular directa”. Es decir, que el ayuntamiento “dimana del pueblo”, como un efecto directo de la soberanía nacional que “reside esencial y originariamente en el pueblo”, tal y como lo ordena el artículo 39 constitucional.¹⁰⁹

Cita Salvador Valencia Carmona,¹¹⁰ el significado del Ayuntamiento por el diccionario jurídico mexicano y la enciclopedia jurídica Omeba, en el que según su etimología, el término ayuntamiento proviene del latín adiunctum surgido de adiungere, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo; de lo cual resulta que el ayuntamiento consiste en un cuerpo colegiado de carácter deliberante y naturaleza eminentemente democrática en virtud de que toma sus decisiones por el voto de la mayoría de sus miembros. Se encuentra íntimamente ligado el vocablo “ayuntamiento” con el de “cabildo”, del latín capitulum, cuerpo de eclesiásticos capitulares de una iglesia, pero que se diferencia de su sentido original porque ahora designa a las personas que poseen cargos de representación en el ayuntamiento, esto es, al presidente municipal, síndicos y regidores.

Por otra parte, en este mismo tenor, el autor Pedro Emiliano Hernández, define al Ayuntamiento, como el órgano de gobierno que administra al municipio, con objeto de lograr un desarrollo integral equilibrado que permita a sus habitantes gozar una mejor forma de vida.¹¹¹

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 39.

¹¹⁰ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 78, pp. 156-157.

¹¹¹ Hernández-Gaona, Pedro Emiliano, *op. cit.*, nota 5, p. 35.

Para lo cual, señala el mismo autor, que los miembros del Ayuntamiento son; el presidente municipal o alcalde, el síndico y los regidores, y como ya lo dejamos asentado en párrafos anteriores, forman parte del Ayuntamiento: el secretario, el tesorero, el encargado de la oficialía mayor, el encargado del desarrollo urbano y ecología, el encargado de la seguridad pública y los funcionarios y personal técnico y administrativo que requiera el municipio.¹¹²

Pero delimitando el tema al ámbito local, según lo establecido por la Constitución política del Estado de Michoacán de Ocampo señala: El Ayuntamiento tendrá personalidad jurídica para todos los efectos legales. Y dentro de sus facultades y obligaciones de los Ayuntamientos están:

- Representar jurídicamente al municipio.
- Administrar libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor.
- Proponer al Congreso del Estado, en el ámbito de su competencia, las cuotas y tarifas aplicables e impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria
- Aprobar su presupuesto de egresos con base en los ingresos disponibles y de conformidad con lo dispuesto en la Ley. Entregar al Congreso del Estado los informes trimestrales del ejercicio y a más tardar el treinta y uno de marzo del año siguiente al que concluya éste, la cuenta pública del ejercicio de la Hacienda Municipal.
- Aprobar y expedir de conformidad con las leyes que emita el Congreso, el Bando de Gobierno Municipal, los reglamentos, circulares y disposiciones

¹¹² *Idem.*

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;

- Proporcionar en sus jurisdicciones los servicios de: Agua potable, drenaje y alcantarillado, así como el tratamiento y disposición de sus aguas residuales, Alumbrado público, Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; etc.
- Formular, aprobar, administrar y difundir la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando el Gobierno del Estado elabore proyectos de desarrollo regional deberá asegurar la participación de los municipios;
- Consultar a los ciudadanos, a través de plebiscito, sobre actos o decisiones, cuando considere que sean trascendentales para la vida pública y el interés social del municipio, conforme a los procedimientos y formalidades que establezca la Ley de la materia. No podrán someterse a plebiscito los actos o decisiones relativos a materia tributaria o fiscal, de Egresos, régimen interno de la administración pública municipal y los demás que determine la Ley; y, otras que la misma ley establece.

Es necesario puntualizar lo que la misma Constitución Federal establece en su artículo 115 fracción I, párrafo segundo que:

“Las constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos,

por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años.”

En este sentido se comprende, que cada Estado realiza sus elecciones sin ir de manera sincronizada con otros Estados. De igual forma, también se establecen los requisitos que deben contemplarse en los aspirantes a ocupar un cargo dentro del ayuntamiento.

Como parte fundamental de la regulación jurídica de los Municipios en el Estado, se encuentra que la Ley Orgánica municipal del Estado de Michoacán de Ocampo establece en su artículo 3° *“El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo”*.

El Estado de Michoacán, en su organización política y administrativa, cuenta con 113 municipios, para lo cual, se clasifican según sus características administrativas, financieras, sociales, políticas y de asignación de derechos y obligaciones, según lo establecido por el artículo 3° de la ley orgánica municipal para el Estado, en:

- Municipios urbanos; los cuales tienen más de 70,000 habitantes, y cuenta con instituciones de educación media superior y superior, de salud pública, infraestructura urbana suficiente en el transporte, energía, entre otras características.
- Municipios semiurbanos: con más de 40,000 habitantes y menos de 70,000, cuenta con instituciones de educación de media superior, instituciones de salud de primer nivel, infraestructura urbana media.
- Municipios en desarrollo rurales: los que tienen menos de 40,000 habitantes.

La ley Orgánica municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, regula la vida orgánica de su municipios, estableciendo en esta ley las atribuciones que le

corresponden, así como las bases que rigen el gobierno municipal, contemplando desde cómo se integran hasta su funcionamiento, ajustándose a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propia Constitución Política del Estado de Michoacán.

La mencionada ley, en su artículo 2º, expresa que el municipio libre es una entidad política y social investida de personalidad jurídica, con libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su gobierno, se constituye por un conjunto de habitantes asentados en un territorio determinado, gobernado por un Ayuntamiento para satisfacer sus intereses comunes.

De conformidad a lo establecido por la Ley Orgánica municipal en comento, establece que los Ayuntamientos son órganos colegidos deliberantes y autónomos electos popularmente de manera directa; que sus miembros son elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto de los ciudadanos y que el Ayuntamiento estará integrado por los siguientes miembros: Un presidente municipal, un cuerpo de regidores que representan a la comunidad, un Síndico responsable de vigilar la debida administración del erario público, defensa de los intereses municipales, del patrimonio municipal, entre otras.

Por lo que se refiere a los miembros del ayuntamiento, el presidente municipal se considera la figura más prominente, en virtud de que es el representante nato del municipio, órgano de ejecución de los acuerdos del ayuntamiento y jefe del gobierno y la administración municipal.¹¹³

Como parte integral del Ayuntamiento, también se encuentran los servidores públicos superiores, que se encuentran establecidos y regulados en sus funciones por la ley Orgánica municipal del Estado de Michoacán, que son funcionarios que son designados por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, mismos que dependerán directamente del edil, algunos de estos funcionarios son: secretario de ayuntamiento, tesorero municipal, contralor

¹¹³ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 78, p. 158.

municipal, oficial mayor, director de obras públicas, directores de urbanismo, desarrollo social, entre otros, según las necesidades propias de cada municipio, de ahí el hecho que las estructuras administrativas municipales sean heterogéneas.

Los ayuntamientos de los municipios en el Estado de Michoacán, se integraran como lo establece la Ley Orgánica Municipal del Estado en su artículo 14, el cual expresa que el Ayuntamiento se integrará con los siguientes miembros:

I. Un Presidente Municipal, que será el representante del Ayuntamiento y responsable directo del gobierno y de la administración pública municipal, por tanto, encargado de velar por la correcta planeación, programación, ejecución y control de los programas, obras y servicios públicos a cargo de la municipalidad;

II. Un cuerpo de Regidores que representarán a la comunidad, cuya función principal será participar en la atención y solución de los asuntos municipales; así como vigilar que el ejercicio de la administración municipal se desarrolle conforme a lo dispuesto en las disposiciones aplicables; y,

III. Un Síndico responsable de vigilar la debida administración del erario público y del patrimonio municipal.

Los ayuntamientos de los municipios de Apatzingán, Hidalgo, La Piedad, Lázaro Cárdenas, Morelia, Uruapan, Zacapu, Zamora y Zitácuaro se integrarán con siete regidores electos por mayoría relativa y hasta cinco regidores de representación proporcional.

Los ayuntamientos de los municipios cabecera de distrito a que no se refiere el párrafo anterior, así como los de Jacona, Sahuayo, Zinapécuaro y Tarímbaro, se integrarán con seis regidores electos por mayoría relativa y hasta cuatro regidores de representación proporcional.

El resto de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, se integrarán con cuatro Regidores por mayoría relativa y hasta tres Regidores de

representación proporcional. Por cada síndico y por cada uno de los regidores, se elegirá un suplente.

Tratándose de los municipios, con independencia de sus características propias, originadas por distintos factores como geográficos, económicos, culturales, políticos, se enfrentan constantemente con la tarea de cumplir de manera eficaz, oportuna y directa los servicios públicos municipales, los que de manera más común conocen y necesitan los ciudadanos, que deben ser cumplidos por la administración municipal, lo cual en muchas ocasiones dejan de lado otros rubros con igual o más importancia que ellos.

Resulta necesario establecer, que no solo el municipio está obligado cumplir con la prestación de servicios públicos, estos también deben ser coordinados con las distintas dependencias, entidades y unidades administrativas competentes para ello.

El artículo 72 de la Ley orgánica de Michoacán, contempla que los Ayuntamientos del Estado prestarán diversos servicios públicos, los cuales son básicos para la subsistencia del mismo municipio, entre ellos están: el de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpieza, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; policía preventiva municipal y tránsito; y los demás que determine el Congreso del Estado, según las condiciones territoriales y socioeconómicas del municipio, así como su capacidad administrativa y financiera.

La prestación del servicio público, lo define la ley orgánica municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, como toda prestación que tenga por objeto satisfacer necesidades públicas, y que es realizado por la administración pública o por particulares mediante concesión otorgada por la autoridad competente.

Sin embargo, a pesar de las generalizaciones anteriores, es necesario transcribir algunas de las principales funciones de los Ayuntamientos de Michoacán, con el objetivo de tener un panorama más amplio del quehacer de del ayuntamiento, lo cual rebasa la prestación de servicios públicos municipales, según lo establecido por la Ley Orgánica Municipal. Algunas de las facultades del ayuntamiento son:

a) En materia de política interior:

- La cual corresponde a su circunscripción territorial, los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; policía preventiva municipal y tránsito, así como los demás que se determinen conforme a otras disposiciones aplicables;

- Realizar sus políticas y programas de gobierno, en coordinación con los Gobiernos Estatal y Federal y la sociedad organizada;

- Auxiliar en su circunscripción territorial a las autoridades federales y estatales en el cumplimiento de los asuntos de su competencia;

- Formular, conducir y evaluar la política ambiental municipal en congruencia con los criterios que, en su caso, formule la Federación y el Gobierno del Estado;

- Proteger y preservar el equilibrio ecológico en la materia de su competencia, de conformidad con las disposiciones aplicables;

- Formular, aprobar y aplicar los planes de desarrollo urbano municipal, de conformidad con las disposiciones aplicables;

- Participar con las dependencias federales y estatales competentes, en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural del municipio;

- Celebrar por razones de interés público común, convenios de coordinación con otros Ayuntamientos o con los gobiernos federal y estatal;

- Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales;

- Expedir y reformar en su caso, el Bando de Gobierno Municipal y los reglamentos municipales necesarios para el mejor funcionamiento del Ayuntamiento; entre otras.

b) En materia de Administración Pública:

- Elaborar, presentar y publicar, en el curso de los cuatro primeros meses a partir de la fecha de la instalación del Ayuntamiento, el Plan Municipal de Desarrollo correspondiente a su período constitucional de gobierno;

- Organizar, estructurar y determinar las funciones de su administración pública: comunicando al Congreso del Estado la creación de nuevas tenencias y encargaturas del orden o fusión de las existentes, de conformidad con las disposiciones aplicables;

- Supervisar que los centros de detención bajo su autoridad reúnan las condiciones mínimas de seguridad, higiene, educación y trabajo que determine la normatividad respectiva;

- Presentar iniciativas de leyes y/o decretos al Congreso del Estado para su aprobación en su caso, preferentemente aquéllas que tiendan a fortalecer la autoridad y la capacidad de gestión del Ayuntamiento como primer nivel de gobierno para atender los requerimientos comunitarios de obras y servicios públicos;

- Autorizar y establecer, a partir de la propuesta que las áreas técnicas, administrativas y financieras formulen, y con base en las leyes respectivas y las recomendaciones o lineamientos que expida el Congreso del Estado, directamente o por conducto de la Auditoría Superior de Michoacán, la política salarial del municipio, que deberá guardar congruencia en la estructura orgánica autorizada y observar los principios de austeridad, racionalidad, disciplina presupuestal, equidad, certeza, motivación y proporcionalidad; entre otras.

c) En materia de Hacienda Pública:

- Administrar libre y responsablemente su Hacienda de conformidad con las disposiciones aplicables;

- Aprobar, en su caso, el proyecto de Ley de Ingresos que le presente el Tesorero Municipal;

- Presentar al Congreso del Estado para su aprobación, en su caso, la Ley de Ingresos Municipal;

- Aprobar, en su caso, el Presupuesto de Egresos que le presente el Tesorero Municipal y remitirlo al Congreso del Estado para la vigilancia de su ejercicio. Los Ayuntamientos deberán aprobar en los Presupuestos de Egresos las erogaciones plurianuales necesarias y suficientes para cubrir el pago de las obligaciones derivadas de los contratos de proyectos para prestación de servicios que hayan sido celebrados por entidades públicas municipales para la implementación de proyectos de infraestructura o servicios públicos de conformidad con lo previsto en la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Michoacán de Ocampo durante la vigencia de los mismos. Entre otras

d) En materia de Desarrollo social y fomento económico; y en materia de cultura.

Cabe destacar que el Ayuntamiento designara sus comisiones, las cuales se establecerán en el Bando de gobierno de su municipio, mismas comisiones

tendrán como objetivo el resolver los problemas municipales. Lo que permitirá de manera colegiada, afrontar las necesidades propias del municipio.

Aunque el presidente municipal, tiene a su cargo la representación del ayuntamiento y la ejecución de las resoluciones del municipio, solo en una parte de este órgano colegiado, el cual no estaría completo sin el actuar de sus demás integrantes del ayuntamiento.

3.2 Autonomía municipal

El conocer el nacimiento del municipio en México, abre un panorama en el cual se denota un origen, cuyo objetivo inicial con Hernán Cortés, no fue el formar una unidad básica de organización de Estado, por el contrario, tuvo más fines personales y políticos. Sin embargo, su nacimiento permitió una forma de organización de la población, que con el paso del tiempo, fue cimentándose como unidad básica del Estado, misma que ha venido evolucionando de manera lenta pero con muchos rasgos positivos.

El autor José Francisco Ruiz Massieu¹¹⁴, señala que la condición de descentralización nos impide aceptar que la expresión de que México tiene “tres niveles de gobierno”, signifiquen que Federación, estados y municipios posean el mismo rango constitucional. La distinción radica en las diferencias que median entre soberanía, autonomía y libertad municipal.

- Soberanía, es el atributo de la nación, consistente en la aptitud para regirse a sí misma sin limitación externa o interna;
- La autonomía, es el atributo de los estados federados, que consiste en su capacidad para autodeterminarse en todo lo concerniente a su régimen interior, con la sola limitación de lo dispuesto por la Constitución General; y
- Libertad municipal, es el atributo de los municipios que se caracteriza por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público

¹¹⁴ Ruiz Massieu, José Francisco, *op. cit.*, nota 79, p. 62-63.

municipal y por el uso de sus facultades constitucionales y legales sin injerencia del exterior y en la medida que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad.

Visto de esta forma, se comprende que, el municipio carece de autonomía, ya que en su contexto, el municipio depende de un poder superior, como lo es el Estado o la propia Federación, e incluso por el propio legislador local que limita su autonomía.

El Estado hace un reconocimiento constitucional respecto a la importancia jurídica y política del municipio, mismo que a través de la elección de la misma población, que eligen a las personas que consideran como ideales para representar a dicha comunidad, lo cual permite formar un órgano de representación: el Ayuntamiento, del cual ya se expresó más a detalle al inicio de este capítulo, tal es el caso, que de esta forma de gobierno, de la forma de integración de los miembros del Ayuntamiento, de esa autonomía con la cual ha sido dotado el quehacer del Ayuntamiento, ¿se estaría en posibilidades de hablar de una verdadera autonomía municipal?

A fin de estar en condiciones de aproximarse a contestar la anterior interrogante es necesario establecer algunos conceptos. Basándose en algunas de las reflexiones por Antonio M. Hernández.¹¹⁵

El autor hace referencia al proyecto de la carta Europea de la Autonomía Local, aprobada en Conferencia de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, celebrada en Estrasburgo en octubre de 1981, en donde en su artículo 2º se expresa el concepto de la autonomía local de la siguiente manera:

¹¹⁵ Hernández, Antonio M., Las cartas orgánicas municipales como instrumentos para garantizar la autonomía y mejorar las formas de gobierno y administración local. Caso argentino, en Valencia Carmona, Salvador, (coord.) *“El municipio en México y en el mundo Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal”*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 113-114. Consúltese en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1736>

1. Se entiende por autonomía local el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y para provecho de sus poblaciones, una parte importante de los asuntos públicos. 2. Este derecho se ejerce por asambleas o consejos cuyos miembros son elegidos, mediante sufragio libre, secreto, igual directo y universal, pudiendo disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos. Todo ello sin menoscabo de las asambleas de ciudadanos, referéndum u otra forma de participación directa de los ciudadanos que esté permitida por la ley.

Siguiendo el orden de ideas de este concepto y después de partir de varias reflexiones respecto a la forma de gobierno, hechas por el autor Antonio M. Hernández, pretende fijar categorías conceptuales sobre la naturaleza jurídica del municipio, por lo que es necesario establecer el concepto de la autonomía, para lo cual habrá que señalarse si es posible hablar de autonomía municipal no sólo en Estados unitarios, sino también en los federales, respondiendo afirmativamente con Salvador Dana Montaña, quien la define, como la facultad que tiene el municipio de autodeterminarse, de autoorganizarse y de autogobernarse, con prescindencia del Estado a que pertenece el municipio en cuya jurisdicción se encuentra, dentro de los límites de la ley fundamental de este Estado, porque es natural que, por razón de ser el Estado con respecto al municipio de mayor autoridad y con fines más amplios, el municipio quede subordinado en cierto modo al Estado.¹¹⁶

De estos conceptos, se desprenden puntos importantes y que son claves dentro del propio quehacer del municipio y de la participación ciudadana, punto medular de la presente investigación.

Por lo tanto, según ya establecido por la misma Constitución Federal de país y la Constitución Estatal de Michoacán, queda de manera clara y expresa que el municipio tiene la facultad para expedir la normatividad conveniente para

¹¹⁶ *Ibidem*, pp. 115-116.

regular su vida orgánica, en el caso concreto la *Ley orgánica municipal para el Estado de Michoacán*.

Por lo tanto, pareciera que con la extensa legislación existente, en pro de los municipios, se estaría hablando de una gran fuente legislativa para revestir de una autentica autonomía al municipio, sin embargo el panorama es muy distinto a lo expresamente establecido por los ordenamientos jurídicos, pues el tema de la autonomía sigue causando polémica entre los estudiosos de este tema.

Hablar de la autonomía municipal, es hablar de autonomía en diferentes rubros, como lo es el tema financiero, el administrativo y el político, y aunque estos se encuentran estrechamente entrelazados, se estará abordando con mayor consideración el tema político.

Retomando al autor Antonio M. Hernández, hace los siguientes señalamientos:¹¹⁷

- El aspecto institucional del municipio supone la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia carta orgánica.
- El aspecto político entraña la base popular, electiva y democrática de la organización y gobierno comunal.
- El aspecto administrativo importa la posibilidad de la prestación de los servicios públicos y demás actos de administración local, sin interferencia alguna de autoridad de otro orden de gobierno.
- El aspecto financiero comprende la libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer los gastos del gobierno propio y satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local. Lo ideal en este sentido sería el reconocimiento de poderes impositivos originarios e inherentes.

¹¹⁷ *Ibidem*, pp. 122-123.

El ayuntamiento, es el único órgano colegiado y la única autoridad política en el municipio, mismo órgano conformado por personas que fueron elegidas de manera popular y directa mediante el voto de la población, lo que permite que el ayuntamiento, cuente con la legitimidad de representación. Por lo anterior, cabe señalar que hasta el momento a pesar de entenderse que existe un acto de soberanía de la misma población, todavía el municipio parece encontrarse con conflictos que permitan ver una autentica autonomía municipal, aunada a ello, no prevalece el concepto de la “libertad municipal”.

El autor Jacinto Faya Viesca,¹¹⁸ hace un detallado análisis de los criterios de los tribunales constitucionales de España y Alemania, principalmente; la dogmática constitucional italiana y francesa, la declaración universal de la autonomía local, acordada en Río de Janeiro el 25 de septiembre de 1985; la Carta Europea de autonomía local municipal Iberoamericana, aprobada en Caracas, Venezuela, el 22 de noviembre de 1990, y la declaración de Cartagena de Indias sobre la Autonomía Local Iberoamérica de Municipalidades, aprobada en Colombia el 19 de noviembre de 1993; del cual, le permite señalar algunos de los propósitos fundamentales de la autonomía municipal, de los cuales se hará a continuación referencia a algunos:

- La autonomía comprende la autonormación, es decir, la capacidad de los municipios para darse, en gran parte, sus reglas de organización.
- La autonomía exige que los municipios gocen de reales y capacidades ejecutivas, a fin de actuar con eficacia; es decir, capacidad de libre gestión administrativa.
- La autonomía exige que la constitución y el Estado proteja de tal manera a los municipios, a fin de que cuenten con los recursos económicos suficientes para la obtención de sus finalidades.

¹¹⁸ Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, nota 107, pp. 48-49.

- La autonomía municipal tiene que ser garantizada institucionalmente por la Constitución, con la jerarquía de un derecho fundamental. En este caso estaríamos hablando de un derecho fundamental institucional, que importa a toda la comunidad municipal.
- La autonomía exige que se reconozca constitucionalmente al municipio como un orden de gobierno.
- La autonomía necesariamente tiene que expresarse en acciones propias del interés de la comunidad, por lo que las actividades del municipio tendrán que tener al mayor margen posible, estas actividades necesariamente tiene que incluir los derechos del municipio para proteger el medio ambiente, la salud, publica, etcétera.

El autor, de su análisis, extrajo estos principios fundamentales respecto a la autonomía municipal, lo cual, de llevarse a la práctica, reconociendo su debida trascendencia, permitiría establecer municipios en esencia autónomos, y por lo tanto, de libertad y democracia real en estas unidades básicas del Estado. A pesar de que se ha estado construyendo al municipio como libre, todavía, no se expresa constitucionalmente por la carta magna y mucho menos en la práctica.

En consecuencia, al no garantizarse constitucionalmente y en la práctica, la autonomía municipal, implica una austera capacidad para organizarse, gestionar, autorregular o de actuar con total libertad conforme a derecho, para estar en condiciones de resolver aquellas cuestiones relativas e inherentes, a su propia comunidad y de conformidad a su propia competencia. Pues solo a través de constante trabajo en busca de un perfeccionamiento de la autonomía municipal en lo referente a su propia vida orgánica, se fortalecerá el propio Estado.

3.3 Control de la administración municipal

En este capítulo, se ha abordado más a detalle la vida orgánica del municipio, ahora bien, es consecuencia inherente la regulación de esa vida

orgánica de la administración municipal, la cual se encuentra principalmente dirigida por el ayuntamiento y demás servidores públicos. Por lo tanto, identificando estos elementos que conforman el gobierno municipal, es evidente que también da lugar a establecer el control del quehacer del gobierno.

El pueblo ejerce sus derechos político electorales, con el fin de elegir a sus representantes en el poder, poder traducido en gobierno, como una forma de organización del Estado, para lo cual en este ejercicio electoral, se eligieron a los individuos que se consideraron los más idóneos para ocupar un puesto público y con ello volverse un servidor de la propia comunidad, desafortunadamente, el poder con el cual se encuentran investidos, en la mayoría de las ocasiones, termina por ser utilizado de manera desmedida, y los servidores públicos dejan de ser servidores públicos para volverse servidores corruptos, lo cual causa un detrimento en los actos de gobierno, y con ello en la propia vida del municipio y del Estado.

Dentro de esta problemática, es necesario, ejercer mecanismos de control, que no siempre deben ser ejercidos por las propias instituciones gubernamentales, sino por la propia ciudadanía, como principal receptor de estos actos de corrupción. Para ello, es necesario analizar el significado de control, para lo cual, el diccionario de la Real Academia Española le da diferentes acepciones: comprobación, inspección, fiscalización, intervención, dominio, mando, preponderancia, oficina, despacho, dependencia, etc., donde se controla.

Fayol da una aproximación de la palabra control respecto a la idea de control de administración, citada por Jorge Abdó Francais y Oscar Rebollo Herrera, *“el control consiste en comprobar si todo ocurre conforme a lo adoptado, a las órdenes dadas y a los principios admitidos. Tiene por objeto señalar las faltas y los errores a fin de que se pueda reparar y evitar su repetición.”*¹¹⁹

¹¹⁹ Abdó Francais, Jorge y Rebollo Herrera, Óscar, “El control de la administración mediante la participación social. La experiencia en Tabasco”, en Cisneros Farías, Germán, Fernández Ruiz, Jorge y López Olvera,

Hay otros autores, que precisan de manera más abundante la función del control de la administración, sin embargo, cabe destacar, es que el control se ejercerá de acuerdo a las situaciones que se estén presentando en la administración, situaciones que se encuentran definidas y reglamentadas, pero el objetivo más claro del control respecto al gobierno es encaminado a ejercer acciones que marquen; parámetros de medición y límites a las acciones de la administración, con el objetivo claro de prevenir.

Dentro de este marco, es conveniente abundar respecto a este tema, con orientación de la Guía técnica 28¹²⁰, la cual surge como estrategia del Ejecutivo Federal, en la que se establece el compromiso con los Estados, de incorporar a los municipios al Sistema Estatal de control y evaluación gubernamental. En esta guía se hace referencia al control de los recursos federales en el ámbito municipal, en el marco de la administración pública, y que se encuentra debidamente fundamenta en la Constitución Política de los Estados Mexicanos, la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos, Convenio de Desarrollo Social y la Ley orgánica municipal. En lo esencial, a continuación se transcriben algunos puntos importantes:

1. En el marco de la administración pública el control se refiere a aquellos elementos que se adoptan para cuidar los recursos, obtener información suficiente, oportuna y confiable, promover la eficiencia en las actividades y asegurar el apego a las leyes, normas y políticas vigentes, con la finalidad de lograr el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos por el gobierno.

2. El control implica realizar acciones de organización, programación de actividades, seguimiento y evaluación de los programas y de la gestión pública para garantizar la correcta administración de los recursos humanos, materiales y

Miguel Alejandro (Coords.), *Control de la administración pública*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p.4. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2396>

¹²⁰ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Guía Técnica 28. El control de los recursos federales en el ámbito municipal*, pp. 1-14. www.inafed.gob.mx

financieros, así como la adecuada utilización de los apoyos económicos otorgados por el gobierno federal, de tal manera que cumplan con los objetivos para los cuales fueron destinados dentro del marco de la ley.

3. La finalidad del control es evitar actos contrarios a la legalidad; promover el mejoramiento, la corrección y la modificación de actitudes en los servidores públicos federales, estatales y municipales para contribuir a elevar la eficiencia, la calidad y transparencia en los servicios gubernamentales, es también, obtener la correcta utilización de los recursos del estado para lograr el cumplimiento de los objetivos orientados al bienestar de la comunidad.

4. Esta guía establece dos vertientes de control, las cuales se complementaran entre sí:

- El control institucional consiste en las acciones que los gobiernos federal, estatal y municipal realizan para organizar las tareas que les corresponden llevar a cabo, tener un registro de la información, supervisar y verificar el desarrollo y cumplimiento de los programas, la actuación de los servidores públicos, y evaluar la gestión pública. Todo ello con el propósito de optimizar el uso de los recursos, mejorar la calidad y calidez de los servicios proporcionados, entregar cuentas claras y respetar el marco legal establecido.

- Dentro de esta vertiente encontramos el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, así como en cada estado la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por sus siglas SECODAM, ha apoyado la creación de un Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental, y a través este acuerdo la SECODAM otorga a las contralorías estatales, las acciones de control y evaluación del ejercicio del gasto federal. Asimismo, en dicho acuerdo se establece el compromiso, por parte de los estados, de incorporar a los municipios al Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental, mediante la firma de otros acuerdos de coordinación entre los estados y los ayuntamientos que les

permitan fortalecer y en su caso, establecer un Sistema Municipal de Control y Evaluación Gubernamental.

- El control social es el conjunto de las acciones de organización, supervisión y vigilancia que la población realiza, para asegurar que se cumplan los compromisos que el gobierno adquiere con la comunidad así como, para cumplir con las responsabilidades y con los acuerdos que ella misma asume al participar en los programas gubernamentales de bienestar social.

- En relación a las acciones de control y evaluación del gasto público federal, la SECODAM y los órganos estatales de control - en el marco de los compromisos establecidos en los acuerdos de coordinación ya mencionados - atienden las solicitudes de los ayuntamientos para recibir asesoría y apoyo técnico para : el control de recursos, la práctica de auditorías, supervisiones a la obra pública, evaluaciones, capacitación de personal, el establecimiento y operación de órganos de control, la realización de medidas de corrección de actividad pública, la atención y procedimientos de quejas o denuncias, etc.

Actualmente existen diversos mecanismos de control en los distintos órganos administrativos, algunos de ellos eficaces otros no lo son, sin embargo, la legislación es basta al respecto, y la guía 28 hace mención respecto a que en un 67% de los municipios en el país tienen un órgano de control y evaluación, que en muchas ocasiones según las propias características del municipio, estas medidas de control recen en el Síndico municipal o el regidor de Hacienda.

Resulta evidente el control de la administración municipal, y es importante establecer y fortalecer estos mecanismos de control, para lo cual la misma Guía 28, establece que la importancia del control en los ayuntamientos asegurará la utilización correcta de los recursos, conforme a los programas y presupuestos aprobados, la eficiencia y eficacia en la ejecución de obras, el comportamiento responsable, honesto y transparente de los servidores públicos, la participación

de la ciudadanía en la supervisión y vigilancia de las acciones del gobierno, y la atención oportuna a las consultas, quejas o denuncias.

En Michoacán, se tiene como órgano de fiscalización a la Auditoría Superior del Estado de Michoacán, que funge como un órgano técnico del Congreso, el cual tiene su fundamento legal en la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo en su artículo 133, así como en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, que según lo establecido en el artículo 2° de la Ley de fiscalización superior para el Estado de Michoacán de Ocampo establece que este órgano fiscalizador tendrá plena autonomía administrativa, técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna y funcionamiento.

Ahora bien, la misma guía técnica 28, establece que la incorporación de los municipios al Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental se ha dado como parte del proceso de descentralización tanto de los recursos del Convenio de Desarrollo Social (CDS), como de las acciones de control que garantizan su correcto manejo, así como de la promoción de la participación ciudadana en la vigilancia del quehacer gubernamental.¹²¹

En este mismo orden de ideas, la guía técnica 28, conceptualiza a la contraloría social como una práctica de la vida comunitaria, manifestada en acciones de control y vigilancia que son realizadas de manera natural por los grupos humanos, de lo cual se desprende la participación ciudadana.¹²²

Queda claro que esta participación ciudadana es un control de la toma de decisiones y acciones de los gobiernos en los distintos niveles, con el claro objetivo que tenga como fin último, el bienestar de la propia sociedad, pues más que emitir un dictamen posterior a cualquier acción del gobierno, es una colaboración para coadyuvar con la toma de decisiones y acciones, por lo tanto, de aquí se desprende que el control social se vuelva una necesidad gubernamental.

¹²¹ *Ibidem*, p. 6.

¹²² *Ibidem*, p. 12.

El apoyo de los ayuntamientos al Programa de Contraloría Social es fundamental, su colaboración con los gobiernos federal y estatales para realizar las acciones de promoción, difusión, elección y capacitación de vocales, y la atención a consultas, quejas y denuncias, se traduce en un gobierno local que da respuesta a las necesidades más urgentes de sus comunidades; en una población más participativa en el desarrollo de programas y en la vigilancia del manejo de los recursos y acciones que se destinan a los municipios; en una comunidad más confiada de los actos de su gobierno local; se traduce en suma en una autonomía y en fortalecimiento cada vez mayor de los municipios.¹²³

Resulta necesario dejar establecido que el municipio está regido por un control tanto del poder estatal como del federal, tanto en el tema financiero, contable y patrimonial, en el cual interviene el Congreso Local, pues funge un papel de aprobación respecto a la ley de ingresos, egresos, cuentas de los municipios, entre otros aspectos.

Según lo establecido por la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, establece dentro de sus facultades, entre otras, las disposiciones para crear municipios dentro de los límites territoriales existentes, previos requisitos cumplidos por misma legislación; expedir leyes en materia de Hacienda en lo relativo al municipio, aprobar las leyes de ingresos de los municipios, así como revisar, fiscalizar y dictaminar las cuentas públicas de las haciendas municipales; expedir diversas leyes en materia municipal que tengan por objeto establecer: las bases generales de la administración pública municipal y de los procedimientos administrativos; intervención en las resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal para celebra actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo de su ayuntamiento; e incluso cuando el municipio carezca del bando de gobierno u otro reglamento.

Se puede resumir a continuación, el hecho de que el municipio se encuentra supeditado a un poder superior, queda claro, como el Congreso Local

¹²³ *Ibíd.*, p. 13.

tiene una fuerte injerencia en la administración del municipio, ejercida por el ayuntamiento, y aunque puede verse controlado en la mayoría de obligaciones y derechos del mismo, también existe una línea de autonomía en la vida interna del municipio. Sucede pues que se debe definir cuáles son las líneas de la autonomía de la vida interna del municipio, y cuáles son los parámetros que se deben observar para tener una coordinación de trabajo y de cooperación con los otros niveles de gobierno.

3.4 El municipio como eje fundamental para el desarrollo del país

El municipio, reconoce cierta dependencia respecto a un poder superior, sin embargo muestra resistencia para ser dominado por completo por ese poder superior, pues se volvería a hablar de un panorama que muestre un municipio no libre, sino de una forma más del gobierno federal o estatal para administrar su territorio, y se estaría nuevamente ante un poder centralista.

La Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, establece que el Estado adopta como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, para lo cual, su funcionamiento se sujetará a las disposiciones la Constitución política del Estado y de la legislación reglamentaria respectiva.

En este sentido se comprende, que en medida de que propio municipio se consolide, al ser base del Estado, coadyuvara en el desarrollo del mismo Estado, por lo tanto, no se debe de dejar de lado o soslayar el valor del municipio, ya que es el eje fundamental para el desarrollo de nuestro país.

Con la evolución municipal, lo cierto es que una ley constante de carácter histórico ha sido asegurar en los núcleos vecinales, más o menos densamente poblados, la suficiente autonomía política para gestionar sus intereses, pero conservando siempre esta estructura vecinal y municipal una dependencia a una organización política de carácter superior, que a la vez fomenta y respeta las

autonomías locales. En esto ha consistido la fórmula de equilibrio político y la adecuada distribución del poder político en el territorio de una nación.¹²⁴

De aquí se parte, para puntualizar, que si bien es cierto que las comunidades locales no deben depender en su totalidad de ese poder superior, ya sea el poder estatal o federal, este si debe coadyuvar en el fortalecimiento del propio municipio, lo que implica fortalecer el tema financiero, político, administrativo, entre otros, como única alternativa para garantizar en forma constructiva, la propia vida municipal.

Aun existiendo esta subordinación, del municipio con el Estado y la Federación, las facultades administrativas del municipio, deben ser realizadas con gran desempeño, a fin de garantizar una buena y adecuada administración y con ello la garantía en la prestación de servicios ante las necesidades de una comunidad, siempre acorde a lo establecido por la legislación para ello.

Ahora bien, el mismo autor Jacinto Faya Viesca, determina algunas características básicas del municipio como institución jurídica y política, en el cual determina que el municipio se encuentra conformado por un núcleo de relación social intensa que se da en una determinada comunidad de carácter natural y local. Esta comunidad natural es el elemento diferenciador del régimen municipal, y es lo que le otorga fuerza y consistencia. El régimen municipal es resultado de la vida social. Por lo tanto en este sentido, el municipio se finca en la propia realidad de la vida y lo único que hace es perfeccionar sus mecanismos de supervivencia y de relación para anclarse en el Derecho y en la vida política de una comunidad local y de un radio de amplitud mayor con otro órgano de carácter superior.¹²⁵

En este sentido, se comprende la trascendencia de lo que implican las relaciones sociales en una comunidad, que son las que permiten desarrollarse en base a sus propias necesidades, buscando los mecanismos necesarios para cubrirlas, lo que indica de una manera clara, que dichas relaciones se encuentran

¹²⁴ Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, nota 105, p. 159.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 162.

vinculadas estrechamente, y son las que permiten esa convivencia necesaria de ese núcleo, por lo tanto, aquí radica la importancia de cada uno de los que conforman esta comunidad, estando implícitamente relacionado con los propios representantes que van a administrar y ser autoridad en este municipio, elementos necesarios para el buen desarrollo de su comunidad.

Los Ayuntamientos, tienen facultades para garantizar muchos de los aspectos importantes en la vida del municipio, y una de ellas, es la obligación de promocionar la participación ciudadana, principalmente por parte del presidente municipal y contralor municipal, pues al respecto tienen una responsabilidad mayor, pues de ello depende en muchos aspectos el buen desarrollo del municipio.

Las características que señala el autor Jacinto Faya Viesca, en nuestra opinión, aporta un elemento importante, y con él se encuentra en el tema medular de la presente investigación, que corresponde a que el municipio tiene esa tarea de perfeccionar sus “mecanismos de supervivencia”, por lo que estos mecanismos corresponden a diversos ámbitos, como lo son el económico, cultural, social, de justicia, de participación política, entre otros. Pues dentro de esta perspectiva, el perfeccionamiento de estos mecanismos de supervivencia, los efectos serán favorecedores para el propio desarrollo de municipio. Y quien más que las propias personas que se encuentran en este núcleo, para ir determinando esos mecanismos necesarios, y que serán encausados para su desarrollo, en beneficio de sus propias necesidades, mismas que son desarrolladas por los factores propios de la naturaleza del mismo municipio.

En el mundo moderno y globalizado en el que vivimos, es cada vez más evidente que la descentralización responsable y cuidadosa, basada en criterios de eficacia, respecto a la autonomía y equidad, rinde mayores frutos que la

concentración de funciones, facultades y recursos, al mismo tiempo que facilita el ahorro de recursos, la eficacia y el desarrollo regional.¹²⁶

El federalismo en México, conlleva a trabajar en coordinación tanto los municipios, estados y Federación, provocando con ello un gobierno incluyente en el proceso de planeación nacional, pues solo con ello se podrá estar en condiciones de propiciar el desarrollo del país.

El autor Carlos Gadsden¹²⁷, habla del Foro Internacional de Federalismo, en cual se realizó en el año 2001, en Veracruz y Boca del Río, Veracruz, por acuerdo del ejecutivo y otras instancias gubernamentales, en el cual se inscribió como un elemento importante dentro del marco del modelo estratégico del Ejecutivo Federal para un auténtico federalismo en México.

El autor señala que dicho modelo estratégico se basa en dos ejes y cuatro polos; un eje se ocupa de la relación entre el proceso de descentralización política y el fortalecimiento de los gobiernos locales. El segundo eje se ocupa de la relación entre los tres órdenes de gobierno y la rendición de cuentas de cara a cara a los ciudadanos.

Para el autor Carlos Gadsden, el tema de la descentralización política, tiene efectos importantes en la estabilidad macroeconómica, hasta la disminución de la pobreza, pasando por la prestación de servicios y calidad de la gestión pública. Para lo que se requiere una adecuada infraestructura institucional que permita la alternancia política y la pluralidad que distingue a todos los órdenes de gobierno, tanto municipal, estatal y federal.

Y señala el mismo autor, que el tema referente al fortalecimiento de los gobiernos locales, que será la aplicación de programas e iniciativas destinados al fortalecimiento de la célula básica del sistema federal, sea la premisa de una

¹²⁶ Gadsden Carrasco, Carlos H., "Hacia una coherente arquitectura de gobiernos en México", en Serna De La Garza, José María, (Coord.) *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 173. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/1.pdf>

¹²⁷ *Ibidem*, pp. 174-175.

efectiva descentralización política y económica, que contempla el reconocimiento mutuo de los distintos órdenes de gobierno.

En tercer lugar, el autor Carlos Gadsden señala aquellos mecanismos de comunicación que activan las relaciones intergubernamentales. En un régimen federal, la participación social y el ejercicio del poder se encauzan siempre por el camino de la legalidad. Señala que para articular un auténtico federalismo, son necesarios dos elementos; rendición de cuentas y el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana. El federalismo brinda la posibilidad de que sean los gobiernos locales los que creen las condiciones para que existan espacio de participación ciudadana e instrumentos que permitan hacerla más efectiva. Ya que la participación ciudadana es un componente esencial de la democracia, como forma de organización social y de gobierno.

Las distintas reformas al artículo 115 constitucional, las cuales ya fueron planteadas de manera general en el capítulo II de la presente investigación, deja ver como se ha reivindicado el régimen local, y al cual después de haber sido relegado, ha sido dotado hasta cierto punto de esa autonomía y libertad, de lo cual se puede visualizar de manera más real, el hecho de como el mismo municipio hace frente al desarrollo de su propia circunscripción territorial.

El municipio en nuestro país, es polifacético, en virtud de la gran diversidad geográfica, lo que ha permitido una diversidad en el desarrollo de cada comunidad, una cultura propia, una política necesaria a cada región, lo que trae como consecuencia, que el país mexicano, cuente con una variedad de municipios, que van desde suburbanos, urbanos y conurbados con población, muchos de ellos con una gran decadencia económica.

Sociológicamente el municipio es el núcleo social de la vida total humana, determinado naturalmente por las necesidades lógicas y naturales de la convivencia y de la vecindad.¹²⁸

Las demandas de la sociedad, son distintas en cada municipio de México, pero solo podrán ser atendidas en medida de una participación adecuada y equitativa de los distintos órdenes de gobiernos.

Solo las personas que se encuentran dentro de un municipio, tienen la clara idea de velar por sus propios intereses, responsabilizarse por sus propias necesidades en comunidad y crear los mecanismos necesarios para la satisfacción de estas, pues esta idea solo es producto de la naturaleza propia de sus relaciones sociales y de la propia forma de vida adoptada.

En la actualidad, el municipio se sustenta como una unidad administrativa y política, por lo tanto juega un papel fundamental en el desarrollo de nuestro país. Las reformas a la Constitución, tocante al tema del municipio, han tenido como fin último, darle un lugar determinante en la vida del país, en todos los ámbitos del que forma parte, sin que prevalezca la centralización.

Por lo tanto, desde esta perspectiva es que el municipio debe tener bien definido como alcanzar sus objetivos, pues lo que es claro, es que para ser un municipio que trascienda con efectos en pro del desarrollo del país, es necesario no perder de vista principios necesarios, como lo son, la solidaridad, eficiencia, responsabilidad, una participación incluyente, todos estos principios, los cuales deberán estar contemplados dentro del marco local.

Como ya se ha señalado, y como uno de los principios que debe observar el municipio, es el de la participación ciudadana, entendiéndose esta, no únicamente desde el ámbito electoral, si no en la toma de decisiones, decisiones que afectan directamente la vida de las personas de ese núcleo comunal, la propia

¹²⁸ Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, nota 105, p. 162.

vida del municipio, lo cual repercute de manera directa y necesaria en la democracia municipal.

El “10° Foro Internacional desde lo local. Premiación 2013”,¹²⁹ tuvo verificativo en Boca del Río, Veracruz, el 09 de diciembre de 2013, se realizó un reconocimiento a los municipios que participaron y cumplieron con los parámetros establecidos en el programa Agenda desde lo local, el cual es un programa desarrollado por la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, mismo programa que tiene por objetivo el impulsar el desarrollo integral de los municipios de México, lo cual conllevará a que exista mejores condiciones de vida y equidad en todos los ciudadanos mexicanos.

En este foro, se contó con la presencia de funcionarios de los tres órdenes de gobierno, dirigentes de Asociaciones Nacionales, titulares de diversos organismos, distintas Universidades, destacándose básicamente, que existe la imperiosa necesidad de contar con administraciones municipales honestas para trabajar de manera eficiente, eficaz y austera, con un digno compromiso de servicio, que sean municipios transparentes y cumplan con la rendición de cuentas, a fin de ofrecer a los ciudadanos el gobierno municipal que se merecen.

En la participación dentro del foro, del coordinador del Instituto Nacional para el Federalismo y desarrollo municipal, L.A. Antonio González Curi, se pronunció en que la transformación del país requiere una estrecha colaboración entre la Federación, los estados y los municipios, así como la necesidad de consolidar un federalismo articulado en el que todos los órdenes de gobiernos asuman responsablemente sus funciones, sin que nadie sea marginado por participar en alcanzar las grandes metas nacionales.

Así mismo, el coordinador el Instituto Nacional para el Federalismo y desarrollo municipal, por sus siglas INAFED, indicó que la federación y los estados

¹²⁹ http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/234/1/images/BOLETIN_10_FORO.pdf

deben asumir responsablemente el fortalecimiento de la institución municipal en torno a los siguientes desafíos: reordenamiento administrativo y saneamiento financiero; brindar prioridad a los servicios públicos y municipales; revisión del sistema nacional de coordinación fiscal para ampliar los recursos hacia los municipios, cuyos rubros de inversión estén orientados a garantizar la cobertura y calidad de los servicios básicos; y a incrementar su eficiencia recaudatoria de los municipios, principalmente en materia de predial y agua.

En el marco de actividades, en las conferencias magistrales, el Dr. Jorge Alejandro Chávez Presa, señaló que es necesario pensar y transformar a México a partir del desarrollo económico de las ciudades y municipios y esa transformación es sólo posible con: planeación, transparencia, rendición de cuentas, infraestructura y tecnología, así mismo puntualizó que la globalización sólo tiene futuro al construir soluciones desde lo local.

En las generalizaciones anteriores, se tiene definida que en la transformación del municipio, en el desarrollo de sus diferentes rubros, marcará tendencias de cambio a nivel nacional, por lo que el federalismo debe ser consolidado para el desarrollo del propio país.

Por consiguiente, se está planteando uno de los principios que debe observar el municipio, por lo que dentro de esta perspectiva, se estará tocando entonces el tema medular de la presente investigación, para ello, es necesario agotar otros componentes importantes del municipio.

A partir del año 2014, el programa Agenda desde lo local, fue rediseñado, integrando un énfasis en la evaluación de la cobertura y la calidad de los servicios públicos básicos, misma que ahora se llama Agenda para el Desarrollo municipal. Esta guía de apoyos federales para las acciones de mejora de los municipios participantes en la Agenda para el desarrollo municipal 2015, contempla distintos ejes, como lo es: planeación del territorio, los servicios públicos, seguridad pública,

desarrollo institucional, desarrollo económico, desarrollo social, y desarrollo ambiental.

Esta agenda para el desarrollo municipal, como ya se señaló, es una herramienta de orientación para los municipios, en cual permite trabajar en esos rubros que debe cumplir las administraciones, con un mínimo de eficacia. Esta Agenda, establece parámetros según el grado de atención que se requiera.

3.5 La democracia en el ámbito municipal

Es evidente que en el análisis que se hace en esta investigación, tiene por objeto señalar que uno de los componentes más importantes en el desarrollo de las entidades federativas y en su conjunto de la Federación, se sustenta en el propio municipio, por lo tanto, es por eso que se han precisado algunos de los elementos más importantes del mismo, los cuales permitieron conocer medianamente su origen y su desarrollo, porque solo tomando consciencia de su verdadera importancia y trascendencia, del municipio como cimiento del país y en base a su perfeccionamiento, es que podrá trascender al desarrollo del nivel estatal y federal.

En medida que la democracia sea perceptible en el ámbito local, se estará fortaleciendo el país. De ello resulta necesario acercarnos a establecer algunos elementos de la democracia, por lo tanto, nos inclina a mirar la forma en que el pueblo ha elegido a sus gobernantes en uso de su soberanía, ello implica una forma de percibir la democracia en nuestro país, sin embargo no es suficiente, pero es latente en virtud de que tanto a nivel local, estatal y federal, se ha dado la alternancia de diferentes partidos políticos para representar a la población en los diferentes gobiernos y un hecho palpable al respecto, lo fue la alternancia en el gobierno Federal en el año 2000 donde el Partido Acción Nacional obtuvo el triunfo. Incluso se podría señalar la existencia de la democracia porque es una realidad la alternancia de los partidos políticos para gobernar en el país.

La democracia también permite establecer que de encontrarse presente, en la misma sociedad, se desarrollara una mejor visión participativa en el ámbito electoral, político y social, debido a que hace valer su opinión para exigir gobiernos más comprometidos con sus gobernados.

Los más prestigiados historiadores, sociólogos y jurisconsultos, se pronuncian en el sentido de que las comunidades locales son agrupaciones de carácter natural, cuya cohesión, supervivencia y perfeccionamiento colectivo dependen esencialmente de las características y de la firmeza de su autogobierno local esencialmente participativo en un concurso democrático auténtico. En el siglo XXI, ya no es posible hablar de régimen municipal, si no se conecta esta entidad política y sociológica con los más sólidos y serios principios de la teoría democrática moderna.¹³⁰

La democracia ha sido uno de los temas de estudio constante, e incluso uno de los temas más polémicos, pues el tema de la democracia, es estudiado desde diferentes perspectivas y relacionado con distintas disciplinas, de allí pues que el tema no pueda ser agotado, por consiguiente, el tema de la democracia será reflexionado en este apartado de manera muy general, pero lo suficiente para hablar de la participación ciudadana en el ámbito municipal.

Se tiene pues que, comúnmente se conoce el término democracia como parte del sistema político, que hace válido el derecho del pueblo a tomar las decisiones necesarias para elegir a sus representantes y ejercer los mecanismos necesarios para controlar el actuar de sus propios gobernantes.

Por lo tanto, respecto a la anterior idea de la democracia, se transcribe lo que señala Norberto Bobbio, para dejar establecida una mínima definición de la democracia, "Hago la advertencia de que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o

¹³⁰ Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, nota 105, p. 167.

fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Todo grupo social tiene necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo con el objeto de mirar por la propia sobrevivencia tanto en el interior como en el exterior”.¹³¹

El enfoque de Bobbio, permite hacer señalamientos importantes que tienen que ver con la participación ciudadana, pues hace la reflexión de que este grupo de individuos toman decisiones mediante procedimientos, mismos que se ajustan a reglas, lo que permitirá el buen desarrollo de esa toma de decisiones, tomando muy en cuenta el hecho de que dichas reglas están ajustadas a las normas fundamentales que ya son derecho, y la conformación de ese grupo de individuos que puede ser un sin número, toman decisiones, en beneficio de la propia colectividad, pero para ello, estos individuos deben de cubrir ciertos requisitos, que muestre esa capacidad de razonamiento, de consciencia y de acción, pues por mencionar uno de estos requisitos es la edad o la capacidad legal.

Y es que no se debe pasar por alto el hecho, de que al señalarse de que es “un grupo de individuos los que toman decisiones de una colectividad”, en la actualidad, la realidad es otra, pues si bien es cierto, se habla de una democracia más o menos visible, no se puede dejar de lado el hecho de que los individuos han sido relegados únicamente a formar grupos, pero que son intereses de los grupos que prevalecen sobre los individuales, y estos son los que han dirigido la vida política del país, o que simplemente forman parte para apaciguar la sed de justicia de la misma sociedad.

Otro señalamiento importante que hace Bobbio, es el que “...si se desea conocer si se ha dado un desarrollo en la democracia en un determinado país, se debería investigar no si aumentó o no el número de quienes tienen derecho a

¹³¹ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, trad. de Fernández Santillán, José, 3ª ed., México, FCE, 2001, p. 25.

participar en las decisiones que les atañen, sino espacios en los que pueden ejercer esos derechos”.¹³²

De lo anterior se plantea entonces el problema, ¿En qué espacios se pueden ejercer los derechos de participación en la toma de decisiones y bajo qué circunstancias?

De este modo, se necesita ir definiendo y haciendo reales los espacios y los procedimientos de participación ciudadana, para lo cual, de manera fundamental, el ciudadano tiene que conocer el quehacer de quien lo representa en el poder, tener las posibilidades de organizarse en grupo con otros individuos, informarse de manera correcta, coadyuvar con el gobierno y controlar ese poder.

El municipio es una de las voces íntimas de la democracia, por muchos años esta voz era silencio. No existían los medios indispensables para conocer la autonomía propia del municipio mexicano. Sin embargo, para conocer la existencia del sistema democrático hay que reconocer sonidos particulares, como del municipio.¹³³ Con ello se hace referencia, en que el municipio, es el medio idóneo para lograr la manifestación de la democracia, por la proximidad que prevalece entre la misma población e Instituciones.

El municipio mexicano, ha carecido de estabilidad en la historia mexicana. El ideario revolucionario sin duda cambio mucho la concepción del propio municipio, dándole relativamente ese valor constitucional como una célula de la sociedad, base del propio Estado. Y es precisamente desde su estrecha cercanía con la población, el municipio debería ser el primer eslabón de fortalecer la vida democrática que tanto se anhela en nuestro país para hablar de un estructurado sistema político.

¹³² *Ibidem*, p. 35.

¹³³ Cruz Martínez, Mario, “*La voz íntima de la democracia: el municipio en México*”, en Serna De La Garza, José María, (Coord.) *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p. 626.

La realidad no es coincidente con el ideario de los mexicanos y con los mismos ordenamientos jurídicos. La vida del municipio, carece de autonomía en todos ámbitos, jurídico, social, político y de manera crucial; económica. Actualmente la República Mexicana tiene de 2454¹³⁴ municipios, lo que implica una diversidad, de los cuales existen municipios fuertes y en su mayoría con gran debilidad es sus estructuras, por lo tanto, desde esta perspectiva se debe medir y planear las estrategias a fin de consolidar la democracia municipal, como una necesidad para el sistema político mexicano.

La forma de vida de un municipio, no solo denota su propia existencia, esta célula social trasciende estableciendo importantes parámetros en el Estado, tanto en la vida jurídica, social y democrática.

El sistema político mexicano que se conocía ha ido transformándose, existe una variedad de partidos políticos y las candidaturas independientes jugando un rol crucial en el relativo empoderamiento del ciudadano en la vida política. Sin embargo, L. Woldemberg, enfatiza la lentitud de la transición democrática iniciada en 1977. Lo que es una realidad es que la clase política, día con día tiene menos credibilidad en la población, no han sido los entes esperanzadores que protagonizarían la democracia, los partidos políticos en su vida interna, carece cada vez de una democracia interna, donde la organización y dirigencia de los partidos políticos se encuentra en manos de unos cuantos, los ciudadanos, cada vez más desmoralizados.

La forma de vida de un municipio, no solo denota su propia existencia, esta célula social trasciende estableciendo importantes parámetros en el Estado, tanto en la vida jurídica, social y democrática.

¹³⁴ II Censo de población y Vivienda 2005, México y sus municipios. INEGI, año de publicación 2008, http://biblioteca.iiec.unam.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=2470&Itemid=111

El no fortalecer al municipio en su autonomía, ubicándolo desde el plano principal de la relación estrecha con el ciudadano, y con ello organizar planes estratégicos para la generación de confianza con la política, con el gobierno, con las instituciones, no tendrá mucho sentido el querer erradicar los problemas que aquejan al sistema político mexicano. La familia, la comunidad, el municipio bien estructurado en la política y en el derecho, formaran Estado cimentado en la democracia.

El rezago en la cultura política, en el educar a los ciudadanos para la práctica de la democracia, son encomiendas que deben ser fomentadas y fortalecidas dentro el propio quehacer del municipio, como mínimo desde su propia práctica de la democracia, pues la falta de ello, ha tenido como consecuencia una democracia empobrecida que se denota en un sistema político mexicano deteriorado.

Norberto Bobbio, apela a los valores necesarios para la democracia, entre los cuales se enumera cuatro: el ideal de la tolerancia, el ideal de la no violencia como parte fundamental de la convivencia y de la solución de conflictos, el ideal de la renovación gradual de la sociedad mediante el libre debate de las ideas y el cambio de mentalidad y de manera de vivir; únicamente la democracia permite la expansión de las revoluciones silenciosas y el ideal de la fraternidad; en el concientizarnos de este destino común.¹³⁵

¹³⁵ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 131, pp. 47-48.

CAPÍTULO IV

LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL ESTADO DE MICHOACAN

4.1 Una breve vista al interior de la vida política de Michoacán

Se identificaron elementos de la vida orgánica del municipio, en el capítulo anterior, desde la perspectiva más general, como lo es respecto al municipio, como un eje fundamental para el desarrollo del país y generalizaciones respecto a su autonomía, su democracia y mecanismos de control de la administración municipal.

En lo esencial, uno de los componentes del tema analizado en el presente trabajo, lo es la participación ciudadana en el Estado de Michoacán. Es por eso que, a continuación se hará la identificación de algunos de los elementos relevantes en la vida política del Estado de Michoacán.

De este modo, es conveniente precisar algunos puntos importantes de la obra de Jorge Zepeda Patterson, la cual lleva por título “Michoacán: sociedad, economía y cultura”, que en resumidas cuentas, es una obra dedicada a analizar el Estado de Michoacán, en el cual, se pone de manifiesto que “El sistema político michoacano es un producto histórico, que constituye “la manera regional en que las diversas clases y grupos sociales, locales y foráneos, han venido resolviendo la lucha por el poder; es decir, la lucha por el control y explotación y/o usufructo de los recursos locales incluyendo la población”.¹³⁶

El análisis de la obra precedente, permite reflexionar, en las pocas posibilidades que se pueden tener, para entender a Michoacán sin conocer las mínimas referencias a la historia de nuestro Estado, que sin duda se encuentran

¹³⁶ Zepeda Patterson, Jorge, *Michoacán: sociedad, economía, política y cultura*, UNAM, México, D.F., 1988, p. 11.

influenciadas en gran parte por esos procesos históricos nacionales o aquellos aspectos que abarcan aspectos geográficos, socioeconómicos, políticos y culturales. Es evidente, Michoacán está marcado por una serie de estallidos sociales, lo cual ha marcado su propia historia.

Michoacán con su accidentada orografía y los patrones históricos, evidencia las diversas fragmentaciones en su población, permitiendo la formación de regiones con una vasta diversidad, la cual se traduce a su vez en esas diferencias manifestadas en el poder y la forma de participación de la población ante él, lo cual ha concebido diversos actores políticos en nuestro Estado, según los matices regionales de cada zona, como lo fueron: el comunalismo indígena, el nicolaicismo, el cardenismo o el conservadurismo popular.

Jorge Zepeda Patterson, nos muestra a través de su obra, un significativo recorrido a la vida interna de Michoacán, ello de forma clara y precisa, lo que permite distinguir como es que en la actual modernidad de Michoacán, siguen fuertemente enraizados en la forma de organización y representación en la vida política. El sistema político michoacano es pues un laberinto bastante complicado de procesos históricos, matices regionales, proyectos y fuerzas de la más diversa índole.¹³⁷

Por lo tanto, de esta fragmentación en Michoacán, se evidenciaba el minimizado valor que se le otorgaba al poder político de los municipios, fungiendo el ayuntamiento como un gestor de las necesidades del pueblo frente a otras autoridades, como vigilante político y electoral, que a decir verdad, sigue siendo una realidad, para la mayoría de los municipios en este Estado, a excepción de esos municipios, que implican un valor más que para su propia circunscripción, un entramado con miras del poder estatal.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 48.

Hubo mecanismos de control, de carácter agrario y electoral, llegando a trascender muy poco fuera de la circunscripción municipal. Surgieron diversos liderazgos: agrarios, campesinos, agroindustriales. Formando diversas asociaciones o uniones, pero que si bien tenían objetivos definidos a perseguir según sus propias necesidades, no fueron grupos de presión o mecanismos de control para ser considerados dentro de esas plataformas políticas mejores constituidas. No deja de lado el autor, la influencia de la iglesia, que con su discurso forma parte del sentido común, quien hace uso de su discurso moral, y puso en movimiento prácticas que precisaban las formas de participación social y algunas relaciones con el Estado.¹³⁸

Michoacán con la diversidad en su conformación, ha dado pauta a que el nivel de participación en el sistema político, tenga diversos matices, desde grados de intensidad con los que algunos participan de forma individual o colectiva hasta grados de pasividad, actuando solo como instrumento de los diversos mecanismos de poder, pues muchos de ellos se vuelven simples espectadores, de un acto actuado de la política en los episodios de campaña.

La implementación de la LOPPE (Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales), marco un importante paso en la vida electoral en Michoacán, principalmente frente a los partidos de oposición. Aun con ello el abstencionismo de Michoacán para participar en materia electoral, sin embargo las elecciones municipales desde entonces elevaban los ánimos de participación.

En resumidas cuentas, Michoacán es caracterizado como un Estado con una vasta diversidad geográfica, cultural, social y política, lo cual ha permitido en sus pobladores vivir en efervescencia su vida, a lo largo de su propia historia. La propia cultura política, ha permitido emerger diversas formas estructurales en la vida política, encaminadas a que estas modalidades de participación política de

¹³⁸ *Ibidem*, p. 72.

los ciudadanos, den nacimiento a una serie de fenómenos, en el cómo se viven esas prácticas sociales y el mismo poder.

Las distintas coyunturas históricas de Michoacán, han dado lugar a consolidarse dos importantes corrientes político-ideológicas; los partidos políticos del PRI y el PRD, partidos de fuerte influencia en la vida política, electoral, gubernamental e institucional. Partidos políticos que tienen una mejor consolidación y una mayor fuerza participativa tanto electoral como políticamente actualmente en el Estado.

Por consiguiente, vale la pena hacer referencia a dos obras que permiten ubicar una parte de la participación de Michoacán en la vida política, como lo es la obra referente al nacimiento del partido político del PRI en el Estado de Michoacán, “Historia del Partido de la Revolución en Michoacán PNR-PRM, 1928-1945”, autor Ramón Alonso Pérez Escutia, el cual fue auspiciado por el ahora ICADEP, que es una asociación no lucrativa que busca impulsar la formación y capacitación integral, ideológica y política de los militantes y simpatizantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI)¹³⁹, elemento importante para el auxilio y patrocinio de la obra, por otra parte la obra “Se asoma el sol” el cual es un trabajo continuo de la tesis del Dr. Héctor Chávez, obra publicada por la editorial de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, por lo que, por la línea de dicha editorial, ubica la presencia de la obra dentro del mercado con carácter mayormente universitario.

Por orden de antigüedad, la obra “Historia del Partido de la Revolución en Michoacán. PNR-PRM, 1928-1945”, por el autor Ramón Alonso Pérez Escutia¹⁴⁰, de manera muy clara, explica, de manera exhaustiva el proceso de construcción e implementación del PNR en el Estado de Michoacán, el cual se construyó con el ideario revolucionario. Hace un análisis generalizado y con el fin de esclarecer de mejor manera el funcionamiento de la política en esa época, basándose para ello

¹³⁹ <http://www.icadep.org.mx/>

¹⁴⁰ Pérez Escutia, Ramón Alonso, *Historia del Partido de la Revolución en Michoacán. PNR-PRM, 1928-1945*, Morevallares editores, México, 2011.

en la formas de organización política de los ciudadanos, grupos congregados a la figura de Lázaro Cárdenas del Río, como actor fundamental en el PNR no solo a nivel Estado, sino Nacional.

Por otra parte, en la obra “Se asoma el Sol. El proceso de formación del PRD en Michoacán (1986-2001)”, por el autor Héctor Chávez Gutiérrez¹⁴¹, contiene información relevante respecto al nacimiento y travesías de uno de los partidos políticos con más impacto en nuestra entidad; el PRD, de la cual como bien lo señala el autor Héctor Chávez Gutiérrez, existen pocas obras en este mismo tenor, lo que permitió al autor explotar sus conocimientos para la investigación Histórica.

El estado de Michoacán, es una fuente importante del PRD, que marco un inicio para una nueva generación electoral, el partido político PRD, que atravesó por diversas vicisitudes y que actualmente sigue vigente en nuestro contexto. Un Partido político que todavía da mucho de qué hablar, pero sobre todo, que es una realidad, al señalarse que es un partido político que se encuentra en un peldaño superior a los demás partidos políticos en nuestra entidad.

En esta obra, se verifica como un hecho como la inconformidad de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, al concluir su gubernatura, dentro de línea política del PRI, decide crear un grupo de crítica al interior de su partido, hecho que permite que sea el principal líder fundador, primero de la Corriente Democrática del PRI, la cual tenía como objetivo una mayor participación ciudadana en las decisiones políticas del partido, a través de diversas eventualidades que se fueron dando en el curso de su historia política, se fortalecería como el Frente Democrático Nacional, para luego consolidarse como el Partido de la Revolución Democrática.

Ello es muestra de la efervescencia de participación de la ciudadanía se encontraba presente, más allá de una contienda electoral, lo que permite la

¹⁴¹ Chávez Gutiérrez, Héctor, *Se asoma el Sol. El proceso de formación del PRD en Michoacán (1986-2001)*, ed. Universitaria UMSNH, México, 2001.

construcción y consolidación de integración de dos partidos políticos importantes; el PRI y el PRD, los cuales tendrán una participación activa hasta nuestros días.

Tenemos pues, que, hablar de algunos componentes de la vida política de Michoacán, como lo son dos de los partidos políticos, estamos haciendo remembranza a esa historia, pues solo con base a la historia, es como podemos construir nuestro presente, y en esta medida entender parte de la motivación de la participación de la ciudadanía.

Este apartado lo concluyó con una palabras de Jorge Zepeda, en las cuales remarca la estrecha relación que debiera existir en el Estado, “En teoría las leyes deberían ser el marco y el vehículo que estableciera la relación entre los actores sociales, entre los ciudadanos y el Estado”.¹⁴²

4.2 Consideraciones generales de la participación ciudadana

Así que, centrándose en el tema medular de esta investigación, y el cual puede justificarse con un panorama más amplio, según lo ya descrito en los anteriores capítulos; la participación ciudadana, de la cual se estarán analizando algunos de sus orígenes y anclajes en Michoacán.

Por supuesto que el fenómeno de la participación ciudadana, atiende a esa necesidad de establecer una vinculación entre la sociedad y los espacios de gobierno, en el cual exista la necesidad de incidir de forma organizada por parte de la ciudadanía, asegurando con ello su participación en la ejecución y evaluación de las políticas públicas. Pues es evidente, que el hecho de que podamos hablar de un proceso de cambio en el sistema político mexicano, que permita hablar medianamente de la existencia de la democracia, ya que esta, se encuentra en vías de consolidación, es que a la par, trae consigo la participación de la sociedad civil, en los espacios democráticos en que este deba incursionar.

¹⁴² Zepeda Patterson, Jorge, *op. cit.*, nota 136, p. 122.

Ahora bien, antes de abordar algunos aspectos históricos relevantes, respecto a la participación ciudadana, es necesario dentro de este marco, subrayar algunos de los elementos más generales de la participación ciudadana.

La participación ciudadana puede entenderse de diversas formas, en virtud de la amplitud del término, sin embargo, respecto al tema que ahora nos ocupa, es entendida en términos generales, como la facultad de los ciudadanos de intervenir en la toma de decisiones de los gobernantes, con base a esa legitimidad que a la sociedad le corresponde en relación a esa fuente generadora de soberanía, es el ejercicio de su propio derecho, cuyo objetivo es el de garantizar sus propios intereses, desde esos espacios que no pertenecen a esas instituciones gubernamentales y así fortalecer la democracia.

Afirma Alberto Ricardo Dalla Vía, que “La idea de participación política, incorporada en las nuevas constituciones, por oposición al anterior concepto de representación política, entiende que la conquista del gobierno por medio del voto no debe agotar la participación de la sociedad, sino que, al contrario, debe permitir el inicio de otro proceso, generando dos focos de poder democrático: uno, originario del voto; otro, originario de las instituciones directas de participación”.¹⁴³

Por lo que queda claro, que resulta necesaria la colaboración de la participación ciudadana, no solo en la elección de sus gobernantes, si no de su intervención en la labor del gobierno, a fin de ser partícipe de la toma de decisiones que de manera directa le afectaran, para ello debe de existir una colaboración que debe reunir una serie de presupuestos, los cuales se detallaran más adelante.

Atendiendo a lo anterior, es que se puede distinguir entre los diferentes tipos de participación, por lo que se estará integrando a la presente investigación,

¹⁴³ Dalla Vía, Alberto Ricardo, *Estudios sobre Constitución y economía*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/755>

la cita que la autora María Teresa Villareal Martínez¹⁴⁴ refiere en su trabajo, y que corresponde al autor Nuria Cunill Grau (1991, 1997), que distinguía entre participación social; como la que se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes; la comunitaria; como el involucramiento de individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción social, la política; originada por el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político: partidos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones y la que es tema medular del presente trabajo, la participación ciudadana.

La autora establece elementos de importancia, al manifestar que la participación ciudadana, es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Por lo tanto, de ello se deriva que este tipo de participación, pone en contacto a los ciudadanos y al gobierno, para establecer metas colectivas y definir las formas de alcanzar dichas metas.

De lo anterior, es que la participación ciudadana en el ámbito local, a través de las diferentes formas de organización como lo es a través de sus circunscripciones territoriales, vecinales, donde los pobladores tiene mayores alcances de empoderamiento en los ciudadanos, teniendo como consecuencia, mayores posibilidades de efectividad.

¹⁴⁴ Villareal Martínez, María Teresa, *Participación ciudadana y políticas públicas*, artículo de revista, publicado por la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, México, 2017, p. 32. http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf

Por su parte, la autora Alicia Ziccardi¹⁴⁵, que indica que la participación ciudadana puede ser institucionalizada; ya que se encuentra contenida en el marco legal y normativo o autónoma; que es la que no está organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad. De esta visión de la participación ciudadana, y en función del tema que se aborda en este análisis, es que nos referiremos con mayor énfasis, a la participación ciudadana formal.

Ziccardi señala que las principales funciones de la participación ciudadana son tres: Otorgar legitimidad al gobierno, promover una cultura democrática y hacer más eficaces la decisión y gestión públicas.

Por consiguiente, se estará analizando con referencia al tema de la participación ciudadana, de forma más amplia; los mecanismos que surgen en torno a la búsqueda de la eficacia de los gobiernos, sin dejar de lado algunos de los aspectos fundamentales respecto a la cultura democrática, la cual crea en parte considerable, un número mayor de participación y con ello de eficiencia en el quehacer de los gobiernos.

Es importante señalar, que si bien es cierto, a través del voto, elegimos a quienes nos representaran, tanto en el poder ejecutivo, legislativo, a nivel federal, estatal o municipal, es más que lógico el hecho de que la falta de cumplimiento en esta encomienda de representación, provoca efectos que marcaran en gran medida la necesidad de participación ciudadana de aquellos individuos que tengan esa postura activa, participación en cualquiera de los distintos niveles de gobierno.

En relación con otros requisitos, debe decirse que los espacios y los instrumentos de participación ciudadana requieren diseñarse en función de la realidad local y ofrecer información y difusión social y/o electrónica a la

¹⁴⁵ Ziccardi, Alicia, (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, Instituto de investigaciones sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones Sociales, México, D.F., 2004, p. 250. <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf>

ciudadanía, a la vez que deben definir claramente sus objetivos, formar y capacitar recursos humanos y disponer de elementos materiales, institucionales, legales.¹⁴⁶

Es más que evidente, el hecho de que el voto para elegir la comunidad a sus representantes, por sí mismo no agota la participación de la sociedad, por ende, este tipo de participación electoral, da facultades de empoderamiento en la sociedad, lo que es producto de la democracia, pero el hecho de haber iniciado un proceso consecuencia del voto, que es el de participar en la toma de decisiones respecto a las políticas públicas, debe cumplir las expectativas de esa participación, lo que se traduce en objetivos efectivos.

Los mecanismos de participación ciudadana, como ya fue señalado, puede generarse de forma individual o colectiva, pero con independencia de ello, los mecanismos de participación ciudadana, deben cumplir ciertas disposiciones y requisitos, los cuales son indispensables para lograr una verdadera participación ciudadana.

4.3 Fundamento legal de la participación ciudadana municipal

Dentro de esta perspectiva, es de vital importancia, establecer algunas generalidades, respecto al fundamento legal que tiene la participación ciudadana, imperativo jurídico para la regulación y eficacia de los mecanismos que son parte de la participación ciudadana, sin embargo, cabe señalar, que no se entrará a discusión en la funcionalidad del marco jurídico que impera en este apartado. A continuación, se recoge la legislación atendiendo al marco jurídico desde el ámbito internacional hasta el municipal.

Dentro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁴⁷, en su numeral 21:

Artículo 21. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 257.

¹⁴⁷ <http://www.cinu.mx/DeclaracionUniversalDeDerechosHumanos.pdf>

escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

También encontramos dentro de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁴⁸, en la cual se establece en su artículo 23, lo siguiente:

Artículo 23.- Derechos Políticos 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, mismo artículo constitucional que regula la vida del municipio, en su fracción II establece que: “*Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, entre otras disposiciones, lo relativo a asegurar la participación ciudadana y vecinal.*”

¹⁴⁸ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D1BIS.pdf>

En la Constitución política del Estado de Michoacán de Ocampo encontramos el fundamento legal, en los siguientes artículos:

Artículo 3°. Fracción V. A la consulta y a los mecanismos de participación ciudadana previstos en esta Constitución, cuando se prevean ejecutar acciones y medidas administrativas o legislativas que los afecten;

Artículo 8°.- Son derechos de los ciudadanos...; “intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno a través de los mecanismos de participación ciudadana previstos por la ley de la materia”.

*Artículo 122.- En su fracción IV hace alusión a “Aprobar y expedir de conformidad con las leyes que emita el Congreso, el Bando de Gobierno Municipal, 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.**”*

Artículo 123.- Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos y de los concejos municipales:

XX.- Fomentar la participación ciudadana para el cumplimiento de sus fines.

En la Ley orgánica municipal del Estado de Michoacán de Ocampo vigente, cuya última reforma fue del 31 de octubre de 2016, el fundamento legal de la participación ciudadana municipal se encuentra consagrado en los siguientes artículos:

Artículo 49. El presidente municipal tendrá a su cargo la representación del Ayuntamiento y la ejecución de las resoluciones del mismo, así como las siguientes atribuciones:

...XI. Fomentar la organización y participación ciudadana en los programas de desarrollo municipal y en las actividades de beneficio social que realice el Ayuntamiento.

En consecuencia, la Ley orgánica municipal contempla un apartado exclusivo para la participación ciudadana, el cual consta de 5 artículos para regular esta materia. Los cuales se mencionan de forma resumida a continuación:

TÍTULO SEXTO

DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Capítulo Único

De la Participación Ciudadana

Artículo 117. Los Ayuntamientos fomentarán la participación ciudadana, con el propósito de fortalecer el régimen de democracia participativa, vincular permanentemente a gobernantes y gobernados y propiciar la colaboración directa y efectiva de los ciudadanos en el cumplimiento de sus fines, mediante el trabajo y la solidaridad en el desarrollo vecinal y cívico y para el beneficio colectivo del municipio.

Artículo 118. El Ayuntamiento, dentro de un período de noventa días naturales contados a partir de la fecha de instalación, convocará y participará en la constitución, organización y funcionamiento de los organismos de participación ciudadana, cuyo objeto será contribuir a la elaboración, vigilancia y cumplimiento de los planes y programas del Municipio.

Artículo 119. Los Ayuntamientos podrán reglamentar la participación ciudadana democrática a través del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, bajo las siguientes consideraciones:

I. El referéndum es el proceso por medio del cual los electores del municipio manifiestan su aceptación o rechazo de las medidas de carácter general que aprueben las autoridades municipales, o bien promueven la aprobación de iniciativas populares rechazadas por el Cabildo.

II. El plebiscito es el procedimiento por medio del cual los electores de un municipio aprueban o rechazan actos de Gobierno, del Ayuntamiento incluyendo los nombramientos de encargados o responsables de un área de la administración Pública Municipal, salvo los casos del Secretario, del Tesorero y el Contralor Municipal.

III. La iniciativa popular es el derecho que tienen los ciudadanos de proponer ante la Autoridad Municipal la aprobación de Reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general, así como la ejecución de programas específicos para el beneficio de la población municipal.

Artículo 120. Los Ayuntamientos promoverán permanentemente la participación ciudadana...”.

En este contexto es importante recordar, como ya se dejó asentado en el capítulo I, que en la Ley orgánica municipal de acuerdo a su promulgación, la que corresponde al año de 1982, estando en funciones el Gobernador Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, mismo ordenamiento que no contempla la participación ciudadana municipal, por lo que este tema se ha introducido paulatinamente hasta el año 2002, de lo cual, queda claro, que el tema de participación ciudadana, fue un derecho relegado jurídicamente y a la par en la práctica, en el Estado de Michoacán.

Cabe considerar, que existe como precedente la Ley de participación ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo, la cual parece haber quedado en el olvido por su poca eficacia en la materia, puesto que fue publicada en el periódico Oficial del Estado, el 24 de enero de 2012, con el gobernador en funciones Leonel Godoy Rangel, en la cual se establece que la ley es reglamentaria de los artículos en materia de participación ciudadana contenidos en la Constitución. Por lo que dicho de forma breve señala como procedimientos de participación ciudadana al Referéndum; plebiscito y la iniciativa popular.

El panorama de la participación ciudadana en Michoacán, parece tener poca apertura, sin embargo, como práctica de la gobernabilidad democrática es que se crea una nueva Ley, como muestra de interés en incidir en la participación ciudadana en el Estado de Michoacán, por lo que esta ley es publicada el 8 de septiembre de 2015, llamada la Ley de Mecanismos de Participación ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, teniendo como última reforma la del 29 de septiembre de 2015.

Mismo ordenamiento, que contempla que será de aplicación entre otras figuras gubernamentales; el Ayuntamiento. Hace una regulación y reconocimiento de otros mecanismos de participación ciudadana, adicionales a los ya señalados por la ley orgánica municipal, estableciendo su artículo 5° de la siguiente forma:

ARTÍCULO 5. Los mecanismos de participación ciudadana que regula y reconoce esta Ley son:

I. Iniciativa Ciudadana;

II. Referéndum;

III. Plebiscito:

IV. Consulta ciudadana;

V. Observatorio Ciudadano; y,

VI. Presupuesto participativo.

De esta Ley, se desprenden nuevos mecanismos a operar en el Estado de Michoacán, pero hablando de que corresponde a los municipio la responsabilidad de observar estos mecanismos, es importante legislar a la par los demás ordenamientos, como es el caso específico de la Constitución Política del Estado de Michoacán y la Ley orgánica municipal de Michoacán, lo cual fortalecería de manera sincronizada, para su buen desarrollo y funcionamiento. Ya que se observa, del examen anterior a estos ordenamientos, que el tema de la participación ciudadana en la Ley Orgánica municipal del Estado vigente, tiene como última reforma la del 8 de diciembre de 2005, lo que pone en miras del legislador una falta de regulación a los nuevos ordenamientos.

Bajo esa tesitura, se está en condiciones para reconocer que se tienen avances significativos en materia de participación ciudadana, por lo menos legislativa, pues no se puede dejar de ver, que se dejó un vacío legislativo en Michoacán en esta materia, por muchos años, tema únicamente establecido en la Constitución de Michoacán o su ley Orgánica municipal, pero poco viable para ser una realidad por el simple hecho de encontrarse contemplado en estos ordenamientos.

Pues del examen anterior se advierte que ha carecido de efectividad por diversos factores la participación ciudadana municipal, pero uno de ellos, el hecho de no encontrarse debidamente regulado, pues si bien se encuentran establecidos los mecanismos de participación ciudadana así como el que la autoridad estatal o municipal tienen la obligatoriedad de promoverla y en hacer efectiva dicha participación, no estableció en mucho tiempo las reglas de operación para ellos y en caso contrario a lo establecido por dichos ordenamientos, establecer las sanciones a las que eran acreedores, en caso de incumplirlas los gobiernos locales o estatales.

La construcción de la participación ciudadana, a través de sus mecanismos establecidos en los distintos ordenamientos, se da a partir del sentido democrático al que obedece, creando un vínculo con los órganos gubernamentales, a través de los derechos políticos, sociales y civiles, por estas razones, es que se establece que la participación ciudadana está vinculada a la democracia y gobierno.

Además, la gobernabilidad permite un escenario favorable para que las instituciones y organizaciones estatales sean capaces de implementar de manera exitosa y estable sus planes, políticas y objetivos, al mismo tiempo que pueden obtener el consentimiento de la ciudadanía. La gobernabilidad permite un ambiente favorable para una gestión eficaz del aparato estatal, en la aplicación de instrumentos para el manejo de la política pública; la cohesión y la mutua sensibilidad de la población, las organizaciones intermedias, los intereses civiles y el Estado.¹⁴⁹

La constitución de los municipios actuales, como un nivel más de gobierno, ha sufrido diversas transformaciones, como ya lo hemos analizado en este trabajo, por lo que queda claro al establecer el importante y trascendente papel que juega el municipio, sin embargo, aunque no cuenta con una autonomía económica, legal, administrativa, mismos rubros que se encuentran controlados, no puede desviarnos en admitir, que los gobiernos locales, por la proximidad a los ciudadanos, deben permitir que se generen respuestas eficaces a las necesidades de sus gobernados, gobierno que precisamente por esta proximidad, puede generar mecanismos suficientes para generar una verdadera participación ciudadana.

¹⁴⁹ Santillán Núñez, Mileny, *Criterios metodológicos para construir tipologías de sistemas de gestión participativa municipal*, tesis doctoral, Biblioteca digital de vanguardia para la investigación en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, 2004, p. 27-28. Santillán Núñez, Mileny, *Criterios metodológicos para construir tipologías de sistemas de gestión participativa municipal*, tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, 2004. <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=5545>

Pero no es suficiente el que existan demandas sociales y existan mecanismos de participación ciudadana, sin estar acordes a los principios básicos que se deben contemplar para contar con los instrumentos necesarios y exigidos para generar una participación ciudadana eficaz para los retos actuales.

Pues para participar es importante considerar que la participación de la ciudadanía debe ser formulada a través de instrumentos idóneos para la atención de aquellas situaciones que requieren de resultados por parte de la gobernanza, procurando con ello, otorgar una mejor calidad de vida a los ciudadanos.

4.4 Garantías y derechos que hacen posible la participación ciudadana municipal

Los avances en el fortalecimiento del sistema político mexicano, ha llevado consigo, que se genere la apertura de gobiernos municipales donde se cumpla con lo establecido por la legislación para dar lugar a la participación ciudadana municipal.

Pero la simple voluntad del ciudadano por interesarse en la toma de decisiones de los gobiernos municipales, no basta para generar el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana vigentes en los municipios. Después de todo, deben prevalecer ciertas garantías para hacer posible esta participación ciudadana.

El autor Agustín Gordillo, citado por Miguel Alejandro López Olvera, señala que “Para que la participación pueda cumplir con ambos objetivos es necesario que sea efectiva y real, con acceso a toda la información y a los equipos técnicos

intervinientes; de lo contrario nos encontraríamos frente a una mera apariencia que sólo contribuiría a disimular los vicios de la administración”¹⁵⁰.

En mecanismos de participación ciudadana que han venido operando, como lo es el referéndum, plebiscito y la iniciativa popular, aunado a ellos los existentes en la actualidad en los municipios de Michoacán, no se estaría en condiciones de señalar que son mecanismos de participación ciudadana ineficaces o mecanismos que no cubren las necesidades para los que fueron creados, por el contrario es importante señalar que son mecanismos de participación ciudadana que no han sido practicados ni por los ciudadanos ni fomentados por las mismas autoridades obligadas para ello, aunado a ello, que no era viable la legislación existente hasta el año 2014.

Por lo anterior, es necesario puntualizar algunas de las garantías, más que como opciones, son necesarias para cumplir el objetivo de la participación ciudadana de manera efectiva. Pues la simple omisión de algunos de estos derechos o garantías, impedirían la verdadera participación ciudadana, y la cual se vería viciada no por la falta de colaboración, si no de efectividad por carecer de los elementos necesarios como lo son: la garantía de audiencia, la garantía de participación ciudadana, el derecho al acceso a la información pública que genera la propia garantía de la participación ciudadana.

Garantía de Audiencia

Concepto de Audiencia que proporciona el Diccionario Jurídico Mexicano (1994), de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: (escrito por Manuel Barquín Álvarez) (Del latín *audientia*) Consiste en el acto, por parte de los soberanos o

¹⁵⁰ López Olvera, Miguel Alejandro, *Participación ciudadana y acceso a la información pública*, en Villanueva, Ernesto, (coord.), *Derecho de la información, Culturas y sistemas jurídicos comparados*, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007, p. 392. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2404/25.pdf>

autoridades, de oír a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa.¹⁵¹

Definición de Audiencia publicada por Víctor Manuel Alfaro Jiménez, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM): Consiste en el acto por parte de los soberanos o autoridades de oír a las personas que exponen, reclaman o soliciten alguna cosa.¹⁵²

La garantía de audiencia tiene su fundamento en la Declaración universal de derechos humanos, estableciendo en su artículo 21, inciso 1, en la Convención Americana sobre derechos humanos, establece en su artículo 23, inciso 1 apartado a), en el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, en su artículo 25 y en el artículo 20 de la Declaración Americana de derechos y deberes del hombre, en la que de manera sustancial establecen “que todos los ciudadanos deben gozar del derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”.

Por otra parte, la Constitución federal, establece en su artículo 14, párrafo segundo, la garantía de audiencia, en la cual de conformidad a lo expresamente establecido al precepto constitucional establece lo que es el “debido proceso legal”. Por lo que se resume en ello, que las autoridades de cualquier nivel tienen la obligación ante el individuo que puede ser susceptible de ser objetos de actos de autoridad, evaluar sus acciones contemplando las exigencias del derecho de audiencia. Al establecer expresamente en el artículo “mediante juicio seguido”, hay referencia respecto a los procedimientos necesarios para otorgar esa garantía de audiencia, de conformidad a las formalidades esenciales que se deben contemplar, y la expresión de “los tribunales previamente establecidos”, que hace

¹⁵¹ "Audiencia" mexico.leyderecho.org. 01, 1970. Acceso 07 2017. <http://mexico.leyderecho.org/audiencia/>

¹⁵² *Idem.*

referencia a esas autoridades jurisdiccionales, administrativas o judiciales, según sea el caso.

Esta garantía de audiencia, se otorga como uno requisito exigible para que se pueda concretar la participación ciudadana, pues a través de esta garantía las autoridades tienen la obligación de escuchar las manifestaciones de los ciudadanos en defensa de algún acto de autoridad que implique alguna afectación, todo ello bajo ciertos procedimientos debidamente establecidos, dando lugar a que él ciudadano pueda defender sus intereses.

Acceso a la información pública

Como parte medular de la participación ciudadana, es importante el acceso a la información pública, por arte de la ciudadanía, pues solo a través de dicha información un ciudadano podría saber de los actos de autoridad que pudieren causarle una afectación en sus intereses, y solamente a través de la información idónea, es que también el ciudadano podría defender sus propios intereses.

El derecho de acceso a la información pública (DAI) permite a toda persona el acceso a la información generada, administrada o en poder de los entes públicos. El ciudadano tiene el derecho de pedir esta información ante cualquier instancia gubernamental y organización política, la cual no debe ser negada, salvo en los casos que prevé la propia ley.¹⁵³

Aunado a ello, existe la obligación de todos los servidores públicos y los políticos de informar sobre sus acciones y justificarlas en público; ellos son

¹⁵³ El ABC de la transparencia. Comisión de Comunicación Social de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), p. 10. http://portal.itaimich.org.mx/box/abc_transp.pdf

responsables ante quienes se vean afectados por sus decisiones, por lo que están obligados a rendir cuentas.¹⁵⁴

En el año 2002, se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por lo que paulatinamente a ellos, los Congresos locales fueron implementando sus propias leyes de transparencia, por lo que en el Estado de Michoacán, fue instaurada en el año 2002.

El derecho de acceso a la información pública, conlleva por sí mismo el fortalecimiento de diversos aspectos en pro del Estado, en su práctica de la democracia, transparentando el quehacer del gobierno, y el acceso a la información sin duda, permite a los ciudadanos, conocer de una determinada acción de las autoridades, y como consecuencia directa el tomar mejores decisiones respecto a las mismas que tendrán un cauce tanto en la vida personal como comunitaria, permitiendo evaluar de manera consciente la eficacia de estas acciones de gobierno y limitar algunos problemas de impacto social.

La participación ciudadana transforma al sistema democrático, le da otro dinamismo, le concede un canal de relación permanente entre los gobernadores y los gobernados. La actuación conjunta permite que las decisiones sean más razonadas, que sean el producto de un mayor consenso, que se conozcan mejor los problemas que aquejan a una sociedad y que busquen de manera conjunta las posibles soluciones.¹⁵⁵

La participación ciudadana, que tiene como uno de sus objetivos el lograr avances en la construcción de la democracia participativa, será proporcional a la información con la que cuente el ciudadano para poder participar, por lo que la eficacia de la participación ciudadana corresponderá directamente a la desinformación o información, afectando con ello sustancialmente en la

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 12.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 22.

participación de los ciudadanos para la defensa de sus intereses respecto aquellos actos de autoridad. Por lo tanto, el derecho de acceso a la información en nuestro país es abierto para toda persona, y esto, fortalecerá las relaciones de los ciudadanos con las administraciones.

La información pública puede considerarse teóricamente como un requisito o una consecuencia de la participación o como el ejercicio autónomo de un derecho. En el primer caso, quien participa en los asuntos públicos debe lógicamente estar previamente informado sobre los mismos, si quiere participar con conocimiento y responsabilidad; de otro lado, la consecuencia que se advierte más importante de la participación pública es precisamente la difusión de las informaciones obtenidas en el campo social.¹⁵⁶

Es necesario que las autoridades otorguen la información necesaria a los ciudadanos, a efecto de contar con las condiciones necesarias para participar de manera efectiva y activa, respecto a aquellas acciones emprendidas por las autoridades, que se inmiscuyan directamente en la vida privada o social del ciudadano.

Informar significa poner en forma hechos y datos, de suerte tal que sean útiles para el ejercicio pleno de la ciudadanía en un sentido sociológico de la expresión.¹⁵⁷

La constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicana, enuncia en su artículo 6° establece que toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e

¹⁵⁶ López Olvera, Miguel Alejandro, "Participación ciudadana en el municipio", en González Oropeza, Manuel Y Cienfuegos Salgado, David (Coords.), *El municipio en México*, Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila, Universidad Autónoma De Coahuila, Editora Laguna S.A DE C.V. México, 2007, p. 376. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3027>

¹⁵⁷ Villanueva Villanueva, Ernesto, *Temas selectos de derecho de la información*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., 2004, p. 19. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1473>

ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. De lo anterior, el mismo artículo establece el apartado A, a efecto de establecer la forma en que habrá de accederse a la información tanto a nivel Federal como en las entidades federativas.

Señala el autor Ernesto Villanueva¹⁵⁸, como contribuye el derecho a la información, de manera enunciativa, a:

- a) Fomentar el principio de seguridad jurídica y de legitimidad democrática de un Estado de derecho, porque todos saben de antemano cuáles son las reglas del juego, qué es lo que se encuentra prohibido o permitido para ajustar su conducta a pautas razonables de previsibilidad.
- b) Ejercer un escrutinio activo de los gobernados sobre las actividades de los servidores públicos y las empresas privadas que operan bajo concesión pública; es decir, que cumplen una función de Estado.
- c) Promover que tanto los ciudadanos como las autoridades se encuentren en mejores condiciones para la toma de decisiones.
- d) Reducir el rumor y a alentar las noticias confirmadas.
- e) Un acceso equitativo con igualdad de oportunidades para participar en las más distintas actividades de la vida nacional.
- f) Democratizar la administración pública que pasa de una organización con dosis importantes de interactividad.

De lo anterior, se desprende de manera lógica, el hecho de que al dar información a la ciudadanía, se le está dando publicidad a la Información pública emitida por las autoridades o administradores.

La publicidad de los actos que emite la administración pública es una de las bases del sistema democrático y característica esencial del sistema republicano de gobierno. Ello ha sido reconocido por los sistemas jurídicos más avanzados.¹⁵⁹

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 20.

Por la importancia que reviste la información pública, es necesario que las autoridades otorguen la información necesaria a los ciudadanos, con las taxativas de ley, ya que, el acceso a la información pública, sin lugar a dudas, es un derecho para ejercer otros derechos, como es el de la participación ciudadana, el cual permite generar espacios a través de la información para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos desde lo personal hasta lo social, por ellos, es que es un derecho que es garantizado por la propia Constitución, y otras leyes referentes a este derecho, en el cual se señala de manera obligatoria está facultad del gobierno en cualquiera de sus niveles o Instituciones, y esa facultad de exigir de los ciudadanos.

A título ilustrativo indicaremos, que el Estado de Michoacán de Ocampo en observancia de este derecho de acceso a la información pública, atendiendo a la gobernabilidad democrática, se rige por la siguiente normatividad en la materia, que va desde el marco normativo Internacional hasta el local: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención Americana sobre Derechos Humanos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley General de Transparencia y acceso a la información pública; Ley Federal de transparencia y acceso a la información pública; Ley Federal de protección de datos personales en posesión de los particulares y Ley General de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados. Leyes de la Entidad de Michoacán: Ley de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales en el Estado de Michoacán de Ocampo. Teniendo como fecha de última reforma, el 15 de junio de 2016.

¹⁵⁹ López Olvera, Miguel Alejandro, “Participación ciudadana y acceso a la información pública”, en Villanueva, Ernesto, (coord.), *Derecho de la información, Culturas y sistemas jurídicos comparados*, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007, p. 387. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2404/25.pdf>

Mismas leyes que tienen el fin de otorgar las herramientas necesarias para garantizar este derecho a la información pública, misma que se encuentra en cualquier autoridad, entidad, órganos y organismos de los poderes de gobierno, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, o cualesquiera que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad. Procurando se generen las condiciones necesarias para promover y hacer posible la participación ciudadana.

Como parte integrante del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y protección de datos personales, está el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, conocido por sus siglas como INAI¹⁶⁰.

El sistema Nacional tiene como objetivo la organización de los esfuerzos, la cooperación, colaboración, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. El sistema Nacional debe ser el espacio para construir una política pública integral, ordenada y articulada, con una visión nacional, con objeto de garantizar el efectivo ejercicio y respeto de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, promoviendo y fomentando una educación y cultura cívica de estos dos derechos en todo el territorio nacional.¹⁶¹

Son parte integrante del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, a los Organismos Garantes de las Entidades Federativas. De ahí que, en Michoacán opere en Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, conocido por sus siglas como IMAIP.

¹⁶⁰ <http://www.snt.org.mx>

¹⁶¹ <http://snt.org.mx/images/Doctos/Declaratoria%20del%20Consejo%20del%20SNT.pdf>

El IMAIP, tiene como misión el garantizar a los ciudadanos el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como promover una cultura de la transparencia y rendición de cuentas en los sujetos obligados mediante el cumplimiento de las leyes aplicables en la materia.¹⁶²

¹⁶² <http://portal.itaimich.org.mx/>

CAPITULO V

Un acercamiento a la participación ciudadana municipal en la región Oriente de Michoacán

5.1 Algunos aspectos de la participación ciudadana municipal en Michoacán

Hasta ahora, en los municipios la participación ciudadana, está teniendo una mayor apertura, una mejorada regulación jurídica, los mecanismos de participación ciudadana municipal vigentes a través de la Ley de mecanismos de participación ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, marcan un panorama alentador en la gobernabilidad democrática, aunque existen sus reservas u omisiones en la Ley orgánica municipal del Estado de Michoacán, por estar pendiente hacer las respectivas reformas, para estar en armonía con la ley de mecanismos de participación ciudadana en nuestro Estado.

La participación ciudadana municipal no debería ser practicada como una opción para los gobiernos municipales y mucho menos para los ciudadanos, pues en caso contrario, esta debe ser una obligación, que de cumplirse cabalmente como se encuentra estipulado dentro de la ley, se estaría configurando el empoderamiento de los ciudadanos, para mejorar su calidad de vida e intervenir en el quehacer de los Ayuntamientos.

Se debe reconocer, que el día de hoy se cuenta con herramientas legislativas que fundamenten la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones dentro de las políticas públicas, sin embargo, se sigue careciendo de la cultura cívica, misma que debe ser operada bajo programas específicos, coordinados por los diversos actores políticos; como lo son los partidos políticos, autoridades electorales administrativas, asociaciones no gubernamentales, Instituciones educativas, entre otros, mismos actores que tienen una gran responsabilidad en ello.

La capacidad de asociación de los ciudadanos en el ámbito local, genera un mayor interés por los asuntos de su propio municipio, lo que los alienta a la práctica de participación con base a la democracia, ello generado de su propia necesidad de gozar de mejores resultados de su gobierno.

La razón es que, a pesar de estar en una nueva época con una avanzada forma de vida, donde la democracia es un tanto más perceptible en comparación a una década, donde los medios de comunicación se difunden con mayor facilidad, la comunicación municipal parece seguir muy limitada, la nueva era globalizada, parece no permitir la consolidación de la participación ciudadana municipal.

El andamiaje todavía es largo, pues seguimos viviendo con prácticas e instituciones gubernamentales en las que todavía se practica poco la democracia, lo cual se refuerza con la omisión de acción de los mismos ciudadanos respecto a este tema, lo cual implica una debilidad para generar una consolidada participación ciudadana municipal, o en el peor de los casos, la participación ciudadana se encuentra nula en algunos sectores de la población, que debido a sus propias circunstancias, se encuentran totalmente excluidos de participar en alguna toma de decisión.

Por la siguiente razón, es que se desprende la necesidad de hacer algunos señalamientos respecto a algunas de las acciones emprendidas por el gobierno del Estado de Michoacán, y que actualmente se encuentra operando; el Centro Estatal para el Desarrollo Municipal conocido por sus siglas como CEDEMUN¹⁶³, el cual tiene como objetivo principal formular, ejecutar, coadyuvar, fomentar, apoyar, estructurar, operar, promover, difundir, propiciar, impulsar, asesorar, al quehacer de los municipios, en lo necesario para lograr un desarrollo armónico.

¹⁶³ <http://cedemun.michoacan.gob.mx/>

Por lo que se refiere al tema que se analiza, se señalaran tres de las atribuciones generales de CEDEMUN son:

- I. Formular y ejecutar en coordinación con las dependencias y entidades federales y estatales, y con los ayuntamientos, los programas de capacitación para los servidores públicos municipales;
- II. Fungir como coadyuvante para que las autoridades municipales examinen libremente sus problemas comunes y experiencias particulares, cuyo conocimiento auspicie la solidaridad entre ellas y permita un desarrollo armónico de la vida municipal en el Estado;
- III. Promover y realizar proyectos de investigación, estudios y análisis de la organización municipal.

Sin embargo, a pesar de la agenda programada por CEDEMUN, con el fin de dar cumplimiento con sus objetivos, parece no tener mucho auge en la incentivación para los municipios, en pugnar por la participación ciudadana en su ámbito, pues es fundamental que existan las leyes necesarias para este cometido, pero es más trascendente el practicar lo que a la letra se encuentra inserta. Labor que propicia a realizar CEDEMUN.

Como se ha dejado asentado, por sí misma la legislación no basta para hacer posible una realidad, que en el caso concreto es la participación ciudadana municipal, el hecho de que exista legislación tal vez no es suficiente, pero si un aliciente para regular y fomentar esta práctica.

Desde la perspectiva más general, se hace una revisión en el catálogo electrónico de la Legislación del Estado de Michoacán, con el objetivo de verificar los municipios que cuentan con un reglamento de participación ciudadana, lo que significaría en gran medida un indicativo de que si está operando la participación de la ciudadanía, o por lo menos en legislación.

De esta manera, como a continuación se detallará, se enumera la publicación de 20 reglamentos de participación ciudadana municipal, de los 113 municipios del Estado de Michoacán.

Cuadro 3

MUNICIPIOS QUE CUENTAN CON REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO¹⁶⁴.

| No. | Nombre | Publicado | Modificado |
|-----|---|-------------|------------|
| 1 | Reglamento de Participación Ciudadana de Santa Ana Maya | 16-Nov-2005 | vigente |
| 2 | Reglamento de Participación Ciudadana de Angangueo | 27-Feb-2006 | |
| 3 | Reglamento de Participación Ciudadana de Charapan | 09-Mar-2006 | |
| 4 | Reglamento de Participación Ciudadana de Queréndaro | 16-May-2006 | Vigente |
| 5 | Reglamento de Participación Ciudadana de Los Reyes | 12-Jun-2006 | Vigente |
| 6 | Reglamento de Participación Ciudadana Álvaro Obregón | 31-Jul-2006 | |
| 7 | Reglamento de Participación Ciudadana de Morelos | 15-Ago-2006 | |
| 8 | Reglamento de Participación Ciudadana de Numarán | 11-Sep-2006 | |
| 9 | Reglamento de Participación Ciudadana de Juárez | 02-Oct-2006 | |
| 10 | Reglamento de Participación Ciudadana de Nahuatzen | 13-Oct-2006 | |
| 11 | Reglamento de Participación Ciudadana de Zamora | 20-Ene-2010 | |
| 12 | Reglamento de Participación Ciudadana del H. Ayuntamiento de Marcos | 08-Jul-2010 | |

¹⁶⁴ Catalogo electrónico de la legislación de Michoacán, reglamento que se encuentran debidamente publicados en el periódico Oficial del Estado. http://celem.michoacan.gob.mx/publico/lst_todas_las_leyes.jsp

| No. | Nombre | Publicado | Modificado |
|-----|--|-------------|------------|
| | Castellanos. | | |
| 13 | Reglamento de Participación ciudadana del Municipio de Villamar, Michoacán | 04-Abr-2013 | |
| 14 | Reglamento de Participación Ciudadana de Pajacuarán, Michoacán | 05-Abr-2013 | |
| 15 | Reglamento de Participación Ciudadana de Parácuaro, Michoacán | 30-Jul-2013 | |
| 16 | Reglamento de Participación Ciudadana para el Municipio de Tancítaro, Michoacán | 15-Ago-2013 | |
| 17 | Reglamento de Participación Ciudadana del Gobierno, Municipio de Hidalgo Michoacán. | 03-Sep-2014 | |
| 18 | Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de José Sixto Verduzco | 01-Mar-2016 | |
| 19 | Reglamento de Participación Ciudadana, del Municipio de Parangaricutiro Michoacán | 06-Jun-2016 | |
| 20 | Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Marcos Castellanos, Michoacán | 14-Nov-2016 | |

Cuadro con información que fue consultada el día 30 de septiembre del año del 2017, que hace alusión a los reglamentos publicados a partir del 2005, información de la que se puede destacar, que de los 113 municipios que conforman el Estado de Michoacán de Ocampo, el periodo del 2005 al 2016, únicamente 20 municipios de todo el Estado publicaron su reglamento de participación ciudadana municipal, sin embargo, de estos 20 reglamentos, solo tres municipios, como lo son José Sixto Verduzco, Parangaricutiro y Marcos Castellanos los cuales se esperaba que tuvieran vigencia en armonía con la Ley de mecanismos de participación ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo. Lo cual detallaremos a continuación.

El municipio de José Sixto Verduzco, tiene su reglamento de participación ciudadana vigente, el cual en su exposición de motivos, señala que la participación

ciudadana tiene el objetivo de coadyuvar en la gestión de los planes y programas municipales mediante la propuesta de alternativas de soluciones para los problemas específicos de sus localidades y el fortalecimiento de la democracia participativa. Por lo que, fundamenta los instrumentos de participación ciudadana municipal en la ley orgánica municipal para el Estado de Michoacán, y los cuales son: el derecho de petición, plebiscito, referéndum, consulta vecinal, difusión pública y unidad de quejas y denuncias.¹⁶⁵

El reglamento del municipio de Parangaricutiro, establece como prioridad que los ciudadanos coadyuven con las autoridades del municipio, otorgándoles la libertad para manifestarse dentro de un marco de respeto y en uso de los mecanismos e instrumentos de la participación ciudadana. Por lo tanto, establece su fundamento únicamente en la Constitución política del Estado de Michoacán y Ley orgánica municipal, emitiendo los siguientes instrumentos de participación ciudadana: derecho de petición, plebiscito, referéndum, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública y audiencia pública.¹⁶⁶

El reglamento del municipio de Marcos Castellanos, establece que la participación ciudadana organizada representa a los habitantes de las comunidades en la gestión promoción y participación en la ejecución de las acciones municipales y asuntos de interés general, señala que la participación ciudadana se realizara en términos de la ley y/o Código municipal, no hay un fundamento legal adicional a estos, y establece como instrumentos de participación ciudadana: el derecho de petición, plebiscito, referéndum, consulta vecinal, colaboración vecinal, difusión pública, audiencia pública, unidades de quejas y denuncias y los demás que determinan las leyes y reglamentos.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Consúltense en <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O11179po.pdf>

¹⁶⁶ Consúltense en <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O11420po.pdf>

¹⁶⁷ Consúltense en <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O11771po.pdf>

Por otra parte, es necesario puntualizar el hecho de que estos tres municipios con reglamento vigente señalados en el párrafo que antecede, a pesar de ser vigente de forma posterior a la promulgación de la Ley de mecanismos de participación ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo, todavía no se encuentran en armonía con dicha ley, pues esta fue promulgada el 8 de septiembre de 2015, por lo tanto, denota un desconocimiento por parte de los ayuntamientos de la misma, a pesar de tener la firme convicción de promover y desarrollar la participación ciudadana en su municipio, por lo tanto existe la necesidad de actualización para mejorar y adaptar la participación ciudadana municipal a una realidad existente.

Por consiguiente, es necesario conocer el contexto de la participación ciudadana municipal en nuestro Estado, atendiendo al tema de porque los municipios no atienden un tema de vital importancia en la vida política del municipio, sin embargo, Michoacán de Ocampo cuenta con 113 municipios, lo que haría más extensa la investigación.

En esta perspectiva, es que se realizó una entrevista de forma personal y directa a los presidentes municipales de los municipios que conforman la región 4, región Oriente, del Estado de Michoacán de Ocampo, misma región que se encuentra integrada por los municipios siguientes: Angangueo, Aporo, Contepec, Epitacio Huerta, Hidalgo, Irimbo, Juárez, Jungapeo, Maravatío, Ocampo, Senguio, Susupuato, Tiquicheo de Nicolás Romero, Tlalpujahuá, Tuxpan, Tuzantla, Tzitzio y Zitacuáro.¹⁶⁸

Queremos con ello significar, la participación ciudadana municipal, en una parte de la división territorial del Estado de Michoacán, con el objetivo de conocer la implementación y desarrollo de la participación ciudadana municipal, de conformidad a la Ley de Mecanismos de participación ciudadana en el Estado de

¹⁶⁸ <http://foros.michoacan.gob.mx/region-4/>

Michoacán de Ocampo y demás legislación o a través de los usos y costumbres del propio municipio.

5.2 Información metodológica de las entrevistas realizadas a los municipios de la región Oriente en Michoacán

Este apartado se realiza con base en las entrevistas, como técnica de recolección de datos, realizadas a los presidentes de los municipios de la región oriente del estado de Michoacán como informantes cualificados para la entrevista, entrevista semiestructurada, quienes representan a los Ayuntamientos municipales, entrevista enfocada a conocer la participación ciudadana propia de cada uno de los municipios entrevistados.

La técnica de análisis es respecto al contenido de las entrevistas, así como observaciones que se deriven de las mismas, ya que cada municipio cuenta con características propias, pues si bien son municipios integrantes de una misma región, difieren en pocas o muchas de sus propias características.

El objetivo es describir la participación ciudadana municipal en su contexto real, la entrevista se realizó en 15 de los 18 municipios de la región oriente, entrevista realizada de forma personal a los presidentes municipales como los facultados por ley para convocar por parte de los Ayuntamientos a promover y fomentar la participación ciudadana en sus municipios.

Debe señalarse que los actuales gobiernos locales corresponden a un periodo de administración correspondiente del 01 de septiembre del año 2015 como fecha de inicio y con fecha de término del periodo, al 31 de agosto del año 2018.

En el siguiente cuadro, se describe de forma generalizada la asignación de entrevistas:

Cuadro 4

ASIGNACION DE ENTREVISTAS POR MEDIO DE UBICACIÓN TERRITORIAL, REGION ORIENTE.

| Región 4 compuesta por 18 municipios | Municipios muestra | Número de entrevistas obtenidas | Municipios entrevistados |
|---|--------------------|---------------------------------|---|
| Angangueo, Aporo, Contepec, Epitacio Huerta, Hidalgo, Irimbo, Juárez, Jungapeo, Maravatío, Ocampo, Senguio, Susupuato, Tiquicheo de Nicolás Romero, Tlalpujahuá, Tuxpan, Tuzantla, Tzitzio y Zitacuáro. | 18 | 15 | Angangueo, Aporo, Contepec, Epitacio Huerta, Hidalgo, Irimbo, Jungapeo, Maravatío, Ocampo, Senguio, Susupuato, Tiquicheo de Nicolás Romero, Tlalpujahuá, Tuxpan, Tzitzio. |

Atendiendo a la circunscripción territorial, resulta claro que cada municipio cuenta con características propias, que van desde los aspectos geográficos, que evidentemente dan como resultado una variedad de climas, que a su vez propicia en cada uno de los municipios, diversas prácticas socioeconómicas, costumbres, culturales, que repercuten en su forma de organización tanto política como social, lo que en efecto permite establecer sus propias tradiciones, usos y costumbres, generando un impacto en la forma de participar de la misma ciudadanía en su propia comunidad.

Los presidentes municipales, fueron entrevistados de conformidad a lo establecido por la legislación, pues son los que encabezan los Ayuntamientos, por lo tanto, se hizo una entrevista directa y de forma personalizada, ello atendiendo a la agenda de los propios ediles. Tenemos pues que en el caso de los presidentes municipales de Zitácuaro, Tuzantla y Juárez¹⁶⁹, mostraron o tuvieron poco interés en el tema y con ello, no se permitió la audiencia para poder realizarse esta entrevista.

Sin embargo, los municipios que permitieron la realización de la entrevista, los cuales fueron Angangueo, Aporo, Contepec, Epitacio Huerta, Hidalgo, Irimbo, Jungapeo, Maravatío, Ocampo, Senguio, Susupuato, Tiquicheo de Nicolás Romero, Tlalpujahuá, Tuxpan, y Tzitzio, son una muestra representativa de la región Oriente, para obtener un panorama real del contexto que ahora tiene la participación ciudadana municipal.

Las entrevistas ponen de relieve una serie de preguntas, las cuales de forma inicial fueron 7, las cuales fueron planteadas atendiendo a establecer un objetivo claro, sin ser insidiosas, evitando discutir la perspectiva que pudiera tener el presidente respecto a la situación del tema que se ocupa, preguntas claras y que tienen relevancia, direccionando lo suficiente dichas preguntas para obtener el objetivo deseado, las cuales son las siguientes:

- 1.- ¿Considera importante la participación ciudadana en el municipio como parte del propio funcionamiento del quehacer de Gobierno municipal?
- 2.- ¿Conoce Usted la ley vigente de mecanismos de participación ciudadana en el Estado de Michoacán de Ocampo?
- 3.- ¿Actualmente está operando en el municipio algún mecanismo de participación ciudadana?

¹⁶⁹ A pesar de solicitar en diferentes ocasiones audiencias con el presidente municipal de los municipios de Zitácuaro, Tuzantla y Juárez, sus secretarios particulares o las mismas secretarías auxiliares administrativas, manifestaron que el edil se encontraba muy ocupado, que poco asistía al palacio municipal, esta respuesta fue coincidente con en estos distintos municipios, por lo tanto, fue imposible obtener una entrevista para conocer si existía o no participación ciudadana en su municipio.

- 4.- ¿Cuándo la ciudadanía quiere formar parte en la toma de una decisión que les atañe respecto a alguna política pública a implementar por el gobierno municipal, como se organiza?
- 5.- Según usted, ¿considera debe ser implementado algún mecanismo especial para lograr una verdadera participación ciudadana municipal?
- 6.- En su opinión, ¿cuáles son los principales requisitos que se deberían de cumplir para lograr una participación ciudadana municipal?
- 7.- ¿Ha escuchado de los mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito, referéndum o la iniciativa popular?
- 8.- ¿Actualmente CEDEMUN u otra Institución del Gobierno del Estado de Michoacán, fomenta a este Ayuntamiento a implementar la participación ciudadana en el ámbito de su competencia?

Evidentemente dichas preguntas, fueron adaptadas según las propias respuestas de los presidentes municipales, con lo cual, no se perdía la perspectiva que estaba tomando la propia entrevista, caso particular que se realizó con el municipio de Tuxpan, por ser uno de los municipios que marco parámetros distintos a las preguntas básicas a contemplar en la entrevista, específicamente en la pregunta 5, 6 y con cambios parciales en la pregunta 7, lo cual se detallara más adelante.

5.3 Conociendo la participación ciudadana de la región oriente a través de entrevistas

El trabajo de campo, para el caso de la región Oriente del Estado de Michoacán, se realizó a través de las entrevistas semiestructuradas realizadas a los ediles de cada municipio. Resulta necesario dejar establecido, que en este contexto, el lograr tener el contacto con los distintos presidentes municipales de los municipios de la región oriente que si otorgaron el espacio en tiempo y lugar para realizar la entrevista, no fue sencillo, no solo por la ubicación geográfica de

cada municipio, se trata pues, de la agenda que los mismos ediles tienen o que manifiestan tener, lo que hizo más arduo el lograr el objetivo de la entrevista, a pesar de todo, las entrevistas realizadas, ahora permiten un acercamiento a la labor de los ayuntamientos en convocar la participación ciudadana, en una parte de Michoacán.

De forma generalizada, a continuación, se señalarán el nombre de los presidentes municipales que fueron entrevistados:

Cuadro 5

| Municipios entrevistados de la región Oriente de Michoacán, respecto al tema de participación ciudadana municipal | | | |
|---|-----------------|---------------------------------|--------------------------|
| | Municipio | Nombre del presidente municipal | Fecha de entrevista |
| 1 | Angangueo | Mtro. Leonel Martínez Maya | 21 de diciembre del 2017 |
| 2 | Aporo | C.P. Pascual Merlos Rubio | 14 de diciembre del 2017 |
| 3 | Contepec | C. Rubén Rodríguez Jiménez | 3 de enero del 2018 |
| 4 | Epitacio Huerta | C. Miguel Ángel Vega Jasso | 5 de enero del 2018 |
| 5 | Hidalgo | C. Rubén Padilla Soto | 10 de enero del 2018 |
| 6 | Irimbo | C. José Ignacio López Sáenz | 28 de diciembre del 2017 |
| 7 | Jungapeo | C. Jorge Manuel Colín Callejas | 19 de diciembre del 2017 |
| 8 | Maravatío | C. José Luis Abad Bautista | 27 de diciembre del 2017 |

| | | | |
|----|-----------------------------|------------------------------------|--------------------------|
| 9 | Ocampo | C. Juan Manuel Miranda Mora | 11 de diciembre del 2017 |
| 10 | Senguio | C. Rodolfo Quintana Trujillo | 8 de diciembre del 2017 |
| 11 | Susupuato | C. Humberto Rivera Sesmas | 15 de diciembre del 2017 |
| 12 | Tiquicheo de Nicolás Romero | M.C. Salvador Ortega Santana | 14 de diciembre del 2017 |
| 13 | Tlalpujahuá | Ing. Ramón Emiliano García Rebollo | 11 de diciembre del 2017 |
| 14 | Tuxpan | C. Jesús Antonio Mora González | 22 de diciembre del 2017 |
| 15 | Tzitzio | C. Nasario Pérez Esquivel | 13 de enero del 2018 |

Fuente: elaboración propia con base a los datos primarios.

En atención a la pregunta inicial de la entrevista ¿Considera importante la participación ciudadana en el municipio como parte del propio funcionamiento del quehacer de Gobierno municipal?, de forma coincidente, los 15 municipios que si otorgaron el espacio para poder entrevistar a los presidentes municipales, los cuales fueron Angangueo, Aporo, Contepec, Epitacio Huerta, Hidalgo, Irimbo, Jungapeo, Maravatío, Ocampo, Senguio, Susupuato, Tiquicheo de Nicolás Romero, Tlalpujahuá, Tuxpan y Tzitzio, manifiestan en términos generales, que la participación ciudadana municipal es un tema de suma importancia, que forma parte primordial en el buen desarrollo del municipio y que sin duda su Administración tiene consciencia de la importancia que conlleva trabajar de la mano con el ciudadano, como parte fundamental para las acciones de su gobierno.

A continuación se muestra mediante una tabla de datos, algunos de los elementos que son importantes resaltar respecto a las respuestas de los ediles de los distintos municipios, ello en atención al primer cuestionamiento que se les realizó en la entrevista.

Cuadro de información 6, relativo a la primer interrogante de las entrevistas realizadas.

| ¿Considera importante la participación ciudadana en el municipio como parte del propio funcionamiento del quehacer de Gobierno municipal? | |
|---|--|
| Municipio | Respuesta |
| Angangueo | No solo es importante, sino fundamental, todo gobierno que quiera hacer las cosas bien, debe retroalimentarse a través de los ciudadanos. |
| Aporo | La participación es fundamental para los programas y acciones del gobierno municipal. |
| Contepec | Es la que nos permite integrar a través de diversas opiniones de la ciudadanía a las actividades de esta administración. |
| Epitacio Huerta | Es fundamental la participación del pueblo, pues es el que conoce sus propias necesidades y lo que nos permite trabajar de forma coordinada para atender esas mismas necesidades. |
| Hidalgo | Por supuesto que sí, la participación ciudadana es el principal motor de desarrollo de cualquier municipio, a través de ella se atienden las necesidades más apremiantes de la población. |
| Irimbo | Es importantísima, porque la participación es la que marca la pauta para desarrollar un trabajo administrativo de un ayuntamiento, sobre todo porque ellos son los que viven los problemas que se viven en su comunidad. |
| Jungapeo | Esa parte donde la sociedad en general tenga que participar, donde tenga voz, en una administración es fundamental, pues para gobernar a un municipio es conociendo las necesidades |

| | |
|-----------------------------|---|
| | y ello se logra escuchando a los ciudadanos desde el papel de gobierno. |
| Maravatío | Es la base fundamental del progreso de los pueblos, el privilegio de poder servir es tomando en cuenta a los ciudadanos. |
| Ocampo | Si la tomamos mucho en cuenta, porque la participación ciudadana es la necesidad de la gente, las obras, el empleo, lo que le hace falta, en lo particular yo escucho a la ciudadanía. |
| Senguio | Es muy importante la participación ciudadana, y se les hace la invitación a las comunidades, que deben estar organizadas para que tomen decisiones, y trabajen de manera coordinada. |
| Susupuato | En este municipio es admirable porque toda la comunidad participa de forma activa con el gobierno. |
| Tiquicheo de Nicolás Romero | Así es, la participación ciudadana es sumamente importante. |
| Tlalpujahuá | Es tan importante que se debe de tomar en cuenta las opiniones de la ciudadanía en las actividades del propio municipio. |
| Tuxpan | Sin duda la participación ciudadana es fundamental, porque de esta manera las acciones y actividades del gobierno son más eficaces, cuentan con mayor respaldo, en Tuxpan no se toman de arriba hacia abajo, pues están surgen desde la ciudadanía. |
| Tzitzio | Para el ayuntamiento de Tzitzio es muy importante la colaboración ciudadana desde la gestión, planeación y organización, para realizar las obras, proyectos y programas que se ejercen por los distintos niveles del gobierno. |

Fuente: Elaboración propia, con base a las entrevistas realizadas respecto al tema de la participación ciudadana en la zona Oriente de Michoacán.

Es necesario precisar, que de acuerdo al cuadro de información 4, en el que se señalan los municipios que conforman la región Oriente, uno de los municipios que conforman dicha región, cuenta con reglamento de participación ciudadana municipal, el cual es el municipio de Hidalgo, reglamento que establece que los organismos de participación y colaboración ciudadana, son agrupaciones de vecinos encaminados a gestionar las demandas y propuestas de interés comunitario, cuyo objeto es contribuir al desarrollo sustentable de su municipalidad. Y que de conformidad a la Ley orgánica municipal del Estado de Michoacán, acoge instrumentos de participación ciudadana como el derecho de petición plebiscito, referéndum, consulta vecinal, difusión pública y unidad de quejas y denuncias.¹⁷⁰

Ahora bien, haciendo un análisis de las entrevistas realizadas a los ediles, identifican elementos importantes en la participación de la ciudadanía, sin embargo consideran que los ciudadanos deben ser los primeros interesados en generar la participación, por ser los que saben sus necesidades.

Uno de los elementos importantes de esta entrevista, corresponde a la segunda interrogante en la que se les pregunta a los ediles municipales, respecto a su conocimiento de la Ley vigente de mecanismos de participación ciudadana en el Estado de Michoacán de Ocampo. Pues sería lógico y consecuente, según del análisis de las respuestas de la primer interrogante, en la que responden de forma coincidente sobre la importancia que le otorgan a la participación ciudadana en su municipio, sin embargo, al dar contestación a esta interrogante, respecto a su conocimiento de la vigente *Ley de mecanismos de participación ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo*, la respuesta de forma coincidente de 12 municipios entrevistados, fue negativa en su conocimiento respecto a esta ley. Los municipios de Tlalpujahuá, Irimbo y Tuxpan, quienes manifestaron solo el haberla escuchado mencionar.

¹⁷⁰ Consultese en <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O9243po.pdf>

De lo anterior denota de forma clara la contradicción de importarles la participación de la ciudadanía, como eje importante para lograr un mejor gobierno, pues el desconocimiento de las leyes relativas a regular la participación ciudadana, implica que el edil le presta poca importancia al tema, pues su conocimiento es nulo y no precisamente por falta de información, sino por la falta del interés de estar preparado para desempeñar mejor su papel como servidor público.

Tenemos pues, que al interrogarles si estaba operando algún mecanismo de participación ciudadana en el municipio, en su mayoría los municipios detallaron la existencia de ciudadanos un tanto apáticos a participar, movidos por intereses políticos en su mayoría o con deseos de los ciudadanos a recibir un pago por su participación, sin embargo señalaron que era muy común que las comunidades se organizaran para hacer algún pedimento en algún rubro y con beneficio de su propia comunidad, lo que hacían de manera pacífica y organizada, pero únicamente su organización llegaba hasta donde se cumplía su objetivo.

A continuación se presenta el siguiente cuadro para precisar las respuestas de los ediles.

Cuadro de información 7, relativo a la tercer interrogante de las entrevistas realizadas.

| ¿Actualmente está operando en el municipio algún mecanismo de participación ciudadana? | |
|--|---|
| Municipio | Respuesta |
| Anganguao | Si, tiene algunos organismos como el comité de pueblos mágicos que están integrados por ciudadanos ajenos a la administración, y el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes que está integrado con la participación de los ciudadanos. |

| | |
|-----------------------------|---|
| Aporo | Si tiene se tiene un mecanismo de participación ciudadana con base a un buzón de quejas y sugerencias para la administración municipal. |
| Contepec | Si tienen algunos comités formados por ciudadanos dentro de los rubros de salud, obra y cultura. |
| Epitacio Huerta | Se organizan los ciudadanos en consejos para intervenir en la obra principalmente. |
| Hidalgo | Actualmente opera el comité de planeación municipal, el observatorio ciudadano del municipio, comités vecinales y de padres de familia y comités de arreglos de caminos. |
| Irimbo | Se ha tratado de ir a las comunidades para escuchar las necesidades, una vez acudiendo a la comunidad se integra un comité para atender únicamente un determinado fin, cumpliéndose este, el comité desaparece. |
| Jungapeo | Hay Asociaciones civiles buscando el coadyuvar con el gobierno municipal, el consejo de desarrollo rural en donde se involucran los encargados del orden, gobierno municipal, ejidatarios, autoridades escolares, en búsqueda de soluciones en beneficio del municipio. |
| Maravatío | La integración en cada actividad del gobierno incluye a todos los sectores. |
| Ocampo | No opera ninguno, pero está trabajando en ello. |
| Senguio | En todas las comunidades y en la cabecera se tiene un comité ciudadano el cual encabeza el encargado del orden. |
| Susupuato | Las comunidades se organizan por grupos, no tienen un nombre específico, pero siempre hay una participación de la ciudadanía. |
| Tiquicheo de Nicolás Romero | No lo hay como tal, participa más el consejo municipal de planeación, los de seguridad pública no le entra, pues esperan una retribución económica. |

| | |
|-------------|---|
| Tlalpujahuá | Se han formado diversos consejos como el consejo municipal de seguridad pública y el consejo ciudadano, integrado por la ciudadanía, jefes de tenencia, comisariados ejidales. |
| Tuxpan | Existe la estructura de los enlaces comunitarios que son el puente entre la ciudadanía y gobierno, quienes son los que están en constante comunicación con la comunidad, tienen un papel fundamental desde el tema de obra, programas sociales y servicios básicos. |
| Tzitzio | Al inicio de la administración para conformar el plan de trabajo, se invitó a la población en general, profesores, maestros, productores para fortalecer el plan de trabajo. Actualmente se conformó el consejo ciudadano municipal, el cual trabaja 4 ejes: medio ambiente, desarrollo social, desarrollo económico y seguridad pública. |

Fuente: Elaboración propia, con base a las entrevistas realizadas respecto al tema de la participación ciudadana en la zona Oriente de Michoacán.

Dentro de esta perspectiva, es importante dejar establecido que, los presidentes municipales, señalan que encargados del orden siguen fungiendo un papel trascendente en las comunidades como enlace entre el gobierno municipal y las comunidades, pues el encargado del orden sigue siendo la persona más próxima a las localidades del municipio y el que establece de primera mano la comunicación con las autoridades municipales.

En este orden de ideas, de las entrevistas realizadas, se desprende que los municipios de Angangueo, Hidalgo, Tlalpujahuá, Tzitzio y Tuxpan, en resumidas cuentas, manifestaron tener consejos ciudadanos atendiendo temas de seguridad pública, medio ambiente, desarrollo social, turismo¹⁷¹ y obra pública, donde no solo los encargados del orden como autoridades de proximidad entre el

¹⁷¹ Los municipios de Angangueo y Tlalpujahuá, son pueblos mágicos y lo que genera una necesaria organización en el tema cultural y de turismo.

Ayuntamiento y ciudadanía en razón a su división territorial toman determinaciones, por el contrario, las mismas comunidades o Tenencias toman el control de organización para gestionar alguna necesidad de su propio entorno.

El presidente municipal de Irimbo¹⁷², manifiesta que el municipio de Irimbo atiende más a participar ante la implementación de una política pública relacionada con la obra, teniendo una mayor participación de las comunidades del municipio sobre la cabecera municipal, y que a pesar de convocar a participar en el tema cultural, existe más apatía.

Como resultado, en Hidalgo, que es el único municipio que cuenta con reglamento de participación ciudadana, no hizo alusión a los instrumentos que operan en su municipio, e incluso no hizo manifestación alguna respecto a su reglamento vigente, sin embargo señaló que actualmente si operan en su municipio el Instituto de Planeación municipal IMPLAN, el comité de planeación municipal COPLADEMUN y un consejo ciudadano de evaluación y transparencia, el cual representa la vigilancia y la transparencia en la utilización de los recursos públicos.

Por otra parte, no todo el panorama es desalentador, pues el contexto del municipio de Tuxpan, difiere de los demás municipios, el cual sin precedente en su municipio, la administración actual, el presidente Jesús Antonio Mora González¹⁷³, en la entrevista realizada, refiere que convocó y se desarrolló una participación ciudadana, la cual llamo el edil *“es la columna vertebral del gobierno de Tuxpan,*

¹⁷² Entrevista con el C. José Ignacio López Saenz, realizada en el municipio de Irimbo, Michoacán, el 28 de diciembre del 2017, presidente municipal electo de Irimbo, Michoacán, en el periodo de administración del 01 de septiembre del 2015 al 31 de agosto del 2018.

¹⁷³ Entrevista con el C. Jesús Antonio Mora González, realizada en el municipio de Tuxpan, Michoacán, el 22 de diciembre del 2017, presidente municipal electo de Tuxpan, Michoacán, en el periodo de administración del 01 de septiembre del 2015 al 31 de agosto del 2018.

siendo parte esencial de ello, los enlaces comunitarios.¹⁷⁴ Los enlaces comunitarios generan la propia participación ciudadana municipal.”

El análisis precedente, cobra importancia al ser una participación ciudadana organizada desde la propia necesidad del municipio de Tuxpan, donde esta estructura diseñada a partir de enlaces comunitarios, coordinadores de zona y Ayuntamiento, atienden tres rubros principales: servicios básicos municipales, revisión de padrones de programas sociales e identificación de obras de estructuras prioritarias.

El gobierno municipal de Tuxpan, considera que la eficacia de esta estructura de participación ciudadana municipal, ha logrado que fundamentalmente su gobierno se fortalezca por las decisiones consensadas por toda la población y las acciones concretadas del mismo gobierno municipal.

Sin embargo, el caso de Tuxpan, a pesar de contar con una estructura funcional de participación ciudadana en su municipio, no cuenta con el reglamento que regule la participación ciudadana, lo que concretamente se contrapone a la legislación relativa para el caso, en el cual se debe regular mediante un reglamento la participación ciudadana municipal, sin embargo, ello no ha impedido que a la fecha el funcionamiento de este mecanismo especial de participación ciudadana tenga aciertos en el municipio de Tuxpan.

Debe señalarse, que el mismo presidente municipal de Tuxpan, reconoce que tiene todavía una ardua labor, pues para que la participación cobre cada vez

¹⁷⁴ En palabras del presidente Jesús Antonio Mora González, presidente municipal de Tuxpan, Michoacán, los define como el puente entre la ciudadanía y gobierno, los cuales fungen también como un órgano de control y de organización en su propia comunidad, actualmente Tuxpan tiene 405 enlaces comunitarios, los cuales trabajan de forma voluntaria, con la principal preocupación es colaborar en mejorar las condiciones de vida en su comunidad. Actualmente Tuxpan cuenta con 75 comunidades, 2 Tenencias y 8 colonias. Los enlaces comunitarios tienen su fundamento en el plan de desarrollo municipal, en el eje de gobernanza. Existe un enlace por cada diez familias, los enlaces transmiten las principales necesidades con los coordinadores de zona, y el propio presidente municipal.

más eficacia, esta tendrá que ser regulada por el reglamento respectivo y no solo con el fundamento que le otorga en su plan de desarrollo municipal. Por otra parte tiene la firme idea de que para los gobernantes es más fácil desvincularse de los gobernados para no asumir compromisos.

Bajo esta tesitura, es importante resaltar que del resultado de la interrogante respecto a los principales requisitos que se deberían cumplir para lograr una verdadera participación ciudadana municipal, de los 15 municipios entrevistados con excepción de Tuxpan y Tzitzio, 13 municipios señalan de forma similar que existe apatía por parte de la ciudadanía para participar, que en gran medida ello se debe a la falta de voluntad para hacerlo de forma gratuita y en algunos casos atendiendo a fines políticos, lo que no ha permitido generar la participación ciudadana adecuada y necesaria para su propio municipio, respuesta que manifiestan en torno a los principales requisitos que deberían de cumplirse para lograr una verdadera participación ciudadana.

El edil del municipio de Senguio, por su parte, señala que existe la necesidad de líderes que conozcan las propias necesidades de su comunidad, pues es la primer deficiencia que existe en su municipio para generar la participación ciudadana, por otra parte, los encargados del orden muestran poca voluntad para ser los enlaces funcionales entre localidad y gobierno municipal, adicionalmente, considera que debe existir uniformidad a nivel Nacional para lograr una verdadera participación ciudadana.

Conforme a las respuestas arrojadas de la interrogante; ¿Actualmente CEDEMUN u otra Institución del gobierno del Estado de Michoacán, impulsa a este ayuntamiento a fomentar la participación ciudadana en el ámbito de su competencia? Los municipios en un 70% establecen que si reciben la asesoría de CEDEMUN para conocer los mecanismos de participación ciudadana, mientras que el 30% señala que CEDEMUN nunca les ha hablado respecto al tema.

De lo anterior se puede derivar que a pesar de tener CEDEMUN objetivos definidos para coadyuvar, fomentar, promover y asesorar a los municipios, respecto a este rubro de la participación ciudadana municipal, ha sido poco alentador el impulso por parte de CEDEMUN, pues los resultados no han sido los más favorables, al grado de que un presidente municipal, como es el caso de los entrevistados, desconocen de la Ley de mecanismos de participación ciudadana del Estado de Michoacán, o en su defecto los mecanismos establecidos por la misma Ley orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

Como es indicado en el anterior párrafo, los ediles entrevistados, a excepción de Tlalpujahuá y Tuxpan, no conocen teóricamente los mecanismos de participación ciudadana como lo son el plebiscito, referéndum o la iniciativa popular, por señalar los ya previamente establecidos en la ley orgánica municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

En lo que respecta a los municipios de Tlalpujahuá y Tuxpan, como presidentes que si han escuchado mencionar dichos mecanismos de participación ciudadana, poco detallaron respecto a la necesidad de implementar alguno de los mencionados por la ley de mecanismos de participación ciudadana para el Estado de Michoacán, en su municipio. Sin embargo, Tuxpan deja claro que ha implementado un mecanismo de participación ciudadana municipal acorde a sus propios usos y costumbres.

De ahí que deba arribarse a la conclusión de que, la participación ciudadana municipal, tiene un largo camino que recorrer, prueba de ello es que la región Oriente desconoce los fundamentos básicos de la participación en el ámbito local, a excepción por el municipio de Tuxpan. Por otra parte, a pesar de que los ediles dicen conocer la necesidad de fortalecer el gobierno municipal a partir de la

propia participación ciudadana, poco esfuerzo hace los ayuntamientos municipales por lograr que se construya esta participación.

En contraste, la misma ciudadanía, se sitúa en un peldaño de desventaja, no por el solo hecho de ser gobernado, si no en vista de la propia ignorancia de los alcances que tienen como pueblo, de la mínima o nula cultura democrática con la que cuentan, de lo que se deriva en gobierno aislados trabajando para sus propios intereses y un pueblo sometido al quehacer de su propio gobierno.

Visto de esta forma, es evidente que los presidentes municipales como principales representantes de los ayuntamientos en su municipio, a pesar de no conocer la Ley de los mecanismos de participación ciudadana, implementada en el Estado, también diagnostica un desconocimiento de la Ley orgánica municipal para el Estado de Michoacán, la cual cobra relevancia jurídica importante en el papel de la vida del municipio.

Evidentemente, los presidentes de la región Oriente, establecen una postura de indiferencia ante la participación ciudadana, adjudicando no tener responsabilidad en convocarla y desarrollarla, pues los 14 municipios a excepción de Tuxpan, no señalaron haber incursionado en el tema, por su parte, se eximen de dicha responsabilidad adjudicándola a sus gobernados, olvidando o dejando de lado, que la misma legislación internacional, nacional, estatal y municipal, establece la obligatoriedad de promover la participación ciudadana municipal.

Entonces es fuerza concluir que a excepción del municipio de Tuxpan, ningún municipio ha considerado el hecho de establecer una forma de mecanismo de participación ciudadana municipal, acorde a las características propias de su municipio, que sea funcional con independencia de los mecanismos establecidos por la propia ley de mecanismos de participación ciudadana. Por lo tanto, existe la imperiosa necesidad, de que los ediles dejen de confundir los comités municipales

que son formados bajo la lupa de la Auditoría Superior del Estado de Michoacán, como un requisito más de solemnidad que de eficacia.

5.4 Consolidar la cultura democrática para lograr la participación ciudadana, es obligación de todos

El tema de la participación ciudadana municipal, sin duda atiende a la educación cívica, de la cual no solo es un opción gubernamental de los distintos niveles de gobierno, por el contrario, existen otras Instituciones que deben atender a esta necesidad democrática, por ello, es este subtema, se tocarán algunos puntos importantes, de conformidad a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que de observarse, indudablemente fortalecerían la participación ciudadana en el ámbito municipal y de forma consecuente en los distintos niveles de gobierno.

En el artículo 41, fracción V se establece que el Instituto Nacional Electoral, por sus siglas INE, que es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordena la ley. En este tenor, dicho artículo establece que el INE será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; y en los términos de la carta magna, ejercerá funciones en diversas materias y de vital importancia en materia de **educación cívica**.

Efectivamente, el INE es una autoridad electoral de carácter nacional, que además de organizar los procesos electorales federales, atiende la coordinación en los comicios en las entidades federativas. Por lo que a partir de la reforma constitucional de 2014, el INE evolucionó hacia una Institución de carácter nacional a partir de la cual los estándares con los que se organizan los comicios

electorales, se homologaron para fortalecer la democracia electoral y garantizar el ejercicio de los derechos político - electorales de la ciudadanía.¹⁷⁵

Dicho de forma breve, Álvaro Aragón Rivera¹⁷⁶, apunta de manera certera, el hecho de que se debe fortalecer la formación cívica y ética desde la educación básica, y que no sea solo una transmisión llana de conocimientos, que vaya a la par practicándose en la realidad con hechos propios de la misma forma de operar la vida política, a través de las habilidades y actitudes que formen ciudadanos que participen dentro de un marco democrático. De lo anterior señala tres elementos importantes para ello: a) saber qué es la democracia; en sentido estricto se trata de proporcionar los conocimientos, conceptos y teorías que explican y constituyen la democracia; b) las habilidades o el saber hacer de la democracia, que no es otra cosa que el desarrollo de los valores de la democracia; y c) las actitudes o el ser y convivir democrático, que es el actuar cotidiano acorde con los principios y valores democráticos.

Por ende, es claro que la educación cívica es las que proporciona las herramientas idóneas, para que los individuos den cabal cumplimiento a los principios, normas y reglas de convivencia en las que se desarrollara su vida, educación cívica, en la cual deben de colaborar en su propicio desarrollo instituciones gubernamentales o no gubernamentales, lo cual tendría como consecuencia una mayor participación de la ciudadanía, desde el ámbito municipal, estatal y federal.

¹⁷⁵ www.ine.mx, visto el 20 de julio de 2017.

¹⁷⁶ Aragón Rivera, Álvaro, "Formación cívica y ética: educar para la democracia", *Folios. Reflexión y palabra abierta*, Instituto Electoral y de participación ciudadana del Estado de Jalisco, México, 2007. <http://www.revistafolios.mx/dossier/formacion-civica-y-etica-educar-para-la-democracia>

Por lo tanto, se ha elaborado una Estrategia Nacional de Cultura Cívica para los años 2017-2023¹⁷⁷, en donde se trazan 8 líneas de acción, por lo que solo nombrare algunas: generación de conocimiento e información para el ejercicio de la ciudadanía, creación de espacios para el diálogo democrático y promoción de la cultura cívica en los entornos escolares.

En la Estrategia Nacional de Cultura Cívica, establece que, la cultura política se compone de elementos cognoscitivos, afectivos y valorativos. Funciona invariablemente como trasfondo de una u otra interpretación de la realidad social y se ve reflejada de manera directa en las modalidades de participación ciudadana y en la percepción que ésta tiene sobre la política.¹⁷⁸

En este mismo texto, se cita a Ronald Inglehart, que dijo que “la evolución y perspectiva de una democracia [...] estable requiere la aparición de ciertas actividades y hábitos de apoyo entre la población. Esta cultura política consiste en un consenso sobre ciertas reglas de juego o procedimientos constitucionales; y el surgimiento de ciertas actitudes culturales básicas, como la confianza interpersonal, la predisposición de participar en política y un compromiso de largo plazo de la población con las instituciones democráticas”.¹⁷⁹

De lo anterior, se desprende que el consolidar la cultura cívica, se hará a través de estrategias edificadas a trabajar de manera conjunta entre Instituciones como el INE y la misma población. Pues existe la necesidad latente de las acciones de las Instituciones a efecto de lograr una democracia formal.

¹⁷⁷ Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023. Versión Ejecutiva, Instituto Nacional Electoral, México, 2016. <http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Varios/2016/ENCCIVICA-14-10-2016.pdf>

¹⁷⁸ *Ibidem*, pp. 88-89.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 89.

Señala la autora Sandra García¹⁸⁰, que a partir de los noventa se ha difundido un consenso sobre la necesidad de fortalecer la ciudadanía para consolidar la democracia y elevar su calidad. Desde esta perspectiva, en la actualidad y en el futuro próximo, la capacidad del IFE para cumplir cabalmente con sus responsabilidades constitucionales y mantenerse como un actor clave para el desarrollo de la democracia en México, dependerá en gran medida de la educación cívica: de las estrategias que se elijan, de los recursos que se inviertan, de la calidad de los programas y de la capacidad y convicción de su estructura para llevar a cabo esta función.

Si bien es cierto, se han emprendido, planeaciones para la difusión de la educación cívica, establecidas de manera generalizada en el legislación, y como consecuencia, en distintos periodos, se han elaborado las estrategias Nacionales de Cultura Cívica, estando vigente ahora la correspondiente para los años 2017-2023. Sin embargo, la el panorama legislativo, teórico y de planeación para la difusión de educación cívica, es muy distinto al que realmente se ha emprendido de forma práctica, ya que por ahora solo podemos hablar de la cruda realidad al visualizar un panorama eufórico por los periodos electorales, utilizando frases de aliento psicológico tanto por las Instituciones como de partidos políticos, a fin de generar un impacto en los oyentes, frases que ofertan a un producto político, más que una forma de vida democrática, creando en los ciudadanos falsas ilusiones y esperanzas.

La razón es que, las Instituciones como el INE, los gobiernos en los tres niveles, los partidos políticos, no han emprendido de manera fehaciente acciones concretas para difundir, educar y generar una cultura democrática y política, de manera informada. Pues lo cierto es, que existe una tarea ardua no solo para el

¹⁸⁰ García, Sandra, “La experiencia del Instituto Federal Electoral de México en la formación Cívico Política”, *en Formación cívico política desde los órganos electorales: Las experiencias de México y Costa Rica*, Serie de trabajo de la Fundación Konrad Adenauer, Serviprensa, S.A., Guatemala, 2009, p. 8. http://www.kas.de/wf/doc/kas_16881-544-4-30.pdf

INE, sino para los partidos políticos, los gobiernos de los tres niveles, para el sector educación, autoridades administrativas, judiciales y electorales, el orientar de forma correcta la educación cívica, en la cual va implícita la participación ciudadana.

Utilizar acciones concretas en este rubro, con el fin de generar la educación cívica y como consecuencia de ella; la participación ciudadana, atienden a ser implementados dichos programas desde los niños, a través de la educación básica, con profesores que sean profesionalizados desde su educación normal para cumplir con dicho objetivo, teniendo de manera muy clara los conocimientos que transmitirá desde los sectores de población más vulnerables hasta aquella población con un mejor nivel de vida.

Otro sector importante es a través de las autoridades locales, estatales y federales, a emprender acciones, para concientizar a su circunscripción territorial sobre la educación cívica, de igual forma esta labor recae en los partidos políticos, como entidades de interés público, que debe promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática, los cuales tienen la responsabilidad del fortalecer los valores y principios democráticos.

El Organismo electoral INE, debe insistir, en emprender las acciones convenientes, para difundir los principios y valores de la educación cívica, de manera constante y permanente, utilizando todos los medios de difusión a su alcance, como lo son: televisión, radio, información escrita a través de volantes, publicaciones en los periódicos, carteles ilustrativos, redes sociales, campañas temporales, anuncios publicitarios, etc., pues su apropiada difusión y distribución, dará una aportación importante de éxito a esta tarea ardua.

Pues se debe dejar de lado, lo ya señalado por Bobbio, pues acertadamente manifiesta; que el solo cambio de mentalidad podrá mejorar

nuestra manera de vivir. De ahí que, no deba considerarse utopía el visualizar un país con una desarrollada cultura democrática, por lo tanto, resulta visible la gran encomienda y tarea que tiene el INE, los gobiernos, partidos políticos, el sector educación y más, en mejorar el nivel educativo de la población para mejorar la cultura cívica.

En realidad, los niveles de educación general, cultura política y tradición electoral son hechos que deben tenerse como tales, pero en los cuales se puede, y se debe influir para cambiarlos. Esta no es, naturalmente, tarea específica de los organismos electorales, pero estos deben interesarse y participar en ella, insistiendo con los otros órganos de gobierno para que se incluyan planes de diversa índoles, principalmente de educación cívica, en las escuelas y ese hagan campañas de promoción educativa y cultural tendientes a mejorar tales niveles, tratando de influir en su contenido para que no se tornen en medios de propaganda partidaria.¹⁸¹

En México la cultura política tiene un largo camino por recorrer, en virtud de carecer de muchos de los elementos de la democracia. Por lo tanto, es necesario un andamiaje que construya a través de acciones concretas y eficaces, tanto en el aspecto legislativo como práctico, que permita que los niños y ciudadanos, sean conscientes de los valores cívicos, pues la educación cívica actual debe ser transformada en una cultura cívica consolidada por el bien del país. Todo ello, puede ser logrado desde el reconocimiento de las competencias en que esta segmentada la población de México, estableciendo de manera continua programas de educación cívica formal y no formal.

¹⁸¹ Fiallos Oyanguren, Mariano, “Democracia, participación ciudadana y educación, en Varios autores, *Capacitación cívica y electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, centro de asesoría y promoción electoral, Cuadernos de CAPEL 44, Costa Rica 1999, p. 29. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2020-capacitacion-civica-y-electoral>

Los organismos electorales tienen una gran responsabilidad en materia de la cultura política y electoral, pues son la imagen de que es posible la credibilidad en las Instituciones, lo que influye fuertemente en la ciudadanía, por lo tanto, deben ser efectivas sus acciones, pues en ellos se deposita un alto grado de confianza.

Desde el fortalecimiento de los valores cívicos, en la familia, en el vecindario, en la escuela, se formarán ciudadanos con una cultura democrática responsable, lo que implicara mejores instituciones, mejores gobiernos, un mejor país.

CONCLUSIONES

Esta tesis busca conocer y entender, la importancia del municipio como base del propio Estado y con ello, entender el impacto de la participación ciudadana municipal, partiendo desde el origen del municipio, la forma en la que se fue desarrollando hasta contar con las características con las que ahora se conoce, por otra parte, se desarrolla el tema de la participación ciudadana municipal, el cual se limita después de conocer sus generalidades al caso de estudio en la región Oriente del Estado de Michoacán, a fin de determinar el alcance y dinámica que juega en la vida interna del municipio la participación de la ciudadanía. Pero existen una serie de interrogantes muy precisas para lograr un entendimiento:

1.- ¿En qué medida se da el origen del municipio?, ¿Cómo trasciende el municipio para formar parte importante en la vida del propio Estado? ¿Qué etapas atraviesa el municipio para encontrarse definido constitucionalmente?, ¿Cómo es esta organizada la vida interna del municipio en Michoacán?

2.- Y en segundo lugar, una gran pregunta, que pretendo conocer con esta tesis: ¿en qué medida se configura la participación ciudadana en los municipios de Michoacán?, ¿Qué es lo que permite que sea propicia la participación ciudadana municipal o en su caso que impide que se configure?, ¿La participación ciudadana en gran medida depende del gobierno municipal o de los gobernados?

El estudio se compuso de una introducción, en la que se presenta el tema de investigación, el trabajo que se desarrolla en 5 capítulos que a través de las hipótesis orientan la investigación, utilizando diversas fuentes bibliográficas, así como entrevistas.

I.- Una de las afirmaciones que se hacen en las primeras páginas, específicamente en el capítulo I, fue el desarrollo del municipio en México, el cual se desentrañan los elementos que le dieron origen al mismo, por lo cual es concluyente que las características del municipio del antiguo régimen, fueron base de la formación del municipio, predominando la falta de autonomía local y la desigualdad en la vida administrativa del municipio. Consecuentemente de lo anterior, es que se encuentra un municipio debilitado, política, administrativa y jurídicamente.

Por otra parte a la llegada de Hernán Cortés, fundó el primer municipio La Villa Rica de Veracruz, pero como un instrumento para legitimar los intereses personales, donde en este período de conquista predominó el poder español sobre los pueblos indígenas.

Este panorama, marcan factores históricos de subordinación de un municipio, de desvalorización como célula del propio Estado, los problemas que prevalecían respecto a su administración y organización, fueron elementos que predominaron y que marcaron una decadencia próxima de este modelo, para ser un municipio constitucional y ser consolidado por lo menos en forma teórica como la unidad básica de gobierno y la forma primigenia para la organización del sistema político.

En este planteamiento, se encuentra Michoacán, el cual de forma consecuente a las Constituciones Políticas Federales que incursionaron en la historia del país, formaron parte del reacomodo del municipio por otra parte, las características políticas, socioeconómicas y geográficas del Estado, determinó su forma de organización.

II.- Ahora bien, una parte fundamental de municipio es el Marco Jurídico, que fue un logro de diversos movimientos sociales, desde la

emancipación de la influencia española, hasta su reconocimiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pues ante la infortunada trayectoria del municipio en México, el día de hoy el municipio se encuentra en el artículo 115 constitucional de la carta magna, sin embargo, este artículo constitucional ha sido y sigue siendo materia de muchas reformas, reformas motivadas para el fortalecimiento del municipio, las cuales atienden diversos rubros como los son desde el consolidar el voto de la mujer no solo pasivo si no activo, muestra un avance democrático, por otra parte, muchas de las reformas, apuntan a establecer en el municipio un gobierno libre y autónomo en cierta medida, otorgándole mayores facultades, principalmente en atención a mejorar su vida interna. Sin duda, las reformas relacionadas con la representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos y diputados locales, viene a establecer un parámetro de integración para las minorías, y con ello la existencia de una pluralidad en el gobierno local.

De ello puede inferirse el hecho de que el municipio tiene una mejor proyección a nivel constitucional, que si bien no podemos hablar de una autonomía y plena libertad, sustancialmente el municipio está en aras de su fortalecimiento.

III.- Actualmente la vida interna del municipio, lo cual se trabajó en esta investigación dentro del capítulo III, es administrada o gobernada por un ayuntamiento, el cual a través de otras autoridades administrativas, departamentos o direcciones que le ayudan a desempeñar sus funciones administrativas, son los que rigen en cierta medida la vida interna del municipio.

El Ayuntamiento que fue elegido de manera popular mediante el sufragio emitido por el pueblo, muestra parte de la democracia del municipio y que elige de forma libre a sus gobiernos, lo que motiva a hablar parcialmente de una autonomía municipal. Y se habla de una autonomía parcial en virtud de que en gran medida el

quehacer o las decisiones de los ayuntamientos están sometidos a su congreso local, al presupuesto designado por el gobierno del Estado Federal y Estatal.

Entonces es fuerza concluir, de que es importante tener bien definido que el ejercicio legislativo, debe considerar que las leyes que emiten, sobre todo las leyes federales deben de considerar el régimen interior de los estados, así mismo, los estados, no debe soslayar el régimen interior municipal, pues la armonía de estos tres niveles de gobierno, es lo que permitirá el buen funcionamiento del sistema jurídico, permitiendo que, con base en la organización y coordinación, no se transgredan las facultades de cada nivel de gobierno, permitiendo con ello el desarrollo del Estado.

IV.- La participación ciudadana municipal en el Estado de Michoacán, en legislación denota avances significativos con la implementación de la Ley de mecanismos de participación ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo, sin embargo, aún no podemos decir que se ha logrado la apertura de la participación ciudadana municipal que debería prevalecer en la población. Pues la educación cívica que debe observarse tanto en gobierno y gobernados carece de madurez, pues a pesar de existir los instrumentos medianamente necesarios por la legislación desde lo internacional hasta lo local, carecen de armonización jurídica, como lo es básicamente desde la *Ley orgánica municipal* y la *Ley de mecanismos de participación para el Estado de Michoacán*.

Resulta necesario dejar establecido, que México necesita autoridades municipales que cumplan a plenitud sus responsabilidades constitucionales, que distan todavía del el contexto real que prevalece en los municipios, pues denotan un déficit significativo en su administración. Queda claro que esta participación ciudadana es un control de la toma de decisiones y acciones de los gobiernos en los distintos niveles, con el claro objetivo que tenga como fin último, el bienestar de la propia sociedad, pues más que emitir un dictamen posterior a cualquier

acción del gobierno, es una colaboración para coadyuvar con la toma de decisiones y acciones, por lo tanto, de aquí se desprende que el control social se vuelva una necesidad gubernamental.

V.- De lo anterior, es que debe arribarse a la conclusión del capítulo V desarrollado, en el cual a partir de la recolección de información, recabadas en investigación de campo, mediante entrevistas realizadas a presidentes municipales de la región Oriente de Michoacán, con el objetivo de conocer la implementación y desarrollo de la participación ciudadana municipal, de conformidad a la legislación vigente en el Estado o a través de los usos y costumbres del propio municipio.

Lo anterior se evidencia que de los 18 municipios que conforman la región Oriente de Michoacán, solo 15 tuvieron el interés de otorgar dicha entrevista, por otra parte de esos 15 municipios solo 2 municipios como lo son Tlalpujahu y Tuxpan, saben y conocen parcialmente los mecanismos de participación ciudadana, por otra parte, a pesar de existir consejos de vigilancia de presupuesto, obra, seguridad pública o cultura, únicamente Tuxpan es el municipio de esta región que de acuerdo a sus propios usos y costumbres promueve la participación ciudadana municipal de forma efectiva, y que Hidalgo, un municipio que tiene un reglamento de participación ciudadana municipal no ha convocado ni desarrollado las acciones necesarias para implementar la participación ciudadana municipal.

Ello nos lleva a señalar, que el tema de participación ciudadana, es un tema desconocido no solo por la ciudadanía, si no por aquellos servidores públicos que forzosamente deben conocer el tema y que no solo conocerlo, si no que están obligados a practicarlo, sin embargo, el panorama es desalentador, pues de las evidencias recabadas muestran los ayuntamientos ante la ignorancia que se encuentran respecto al tema y como principales agentes de desarrollo del propio municipio, son los que provocan un importante rezago en la educación cívica.

Pues la estrategia para el fortalecimiento del tejido social, como ya lo hemos dejado establecido, inicia desde el municipio como célula fundamental del Estado, pues las estrategias deformadas de los funcionarios desvinculan su gobierno con los gobernados, por lo que es necesario que los gobiernos locales sean formados desde líderes sociales, que generen instituciones fortalecidas, que propicien las condiciones necesarias para institucionalizar la participación ciudadana y con ello, el municipio.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE SANCHEZ, J. Eduardo, *Derecho Municipal*, 3ª. reimpresión, México, editorial Oxford, 2012.
- ARAGÓN RIVERA, Alvaro, "Formación cívica y ética: educar para la democracia", *Folios. Reflexión y palabra abierta*, Instituto Electoral y de participación ciudadana del Estado de Jalisco, México, 2007. <http://www.revistafolios.mx/dossier/formacion-civica-y-etica-educar-para-la-democracia>
- El ABC de la transparencia. Comisión de Comunicación Social de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP). http://portal.itaimich.org.mx/box/abc_transp.pdf
- CHÁVEZ GUTIÉRREZ, Héctor, *Se asoma el Sol. El proceso de formación del PRD en Michoacán (1986-2001)*, México, ed. Universitaria UMSNH, 2001.
- CIENFUEGOS SALGADO, David (coords.), *Régimen jurídico municipal en Iberoamérica*, México, UNAM, 2008. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3027>
- DALLA VIA, Alberto Ricardo, *Estudios sobre Constitución y economía*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/755>
- DE CASTRO, Concepción, *La Revolución Liberal y los municipios españoles*, España, Alianza, 1979.
- DIAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, Introducción y notas por RAMIREZ CABAÑAS, Joaquín, México, D.F., Tomo I, ed., Pedro Robredo, 1939, http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/historia-verdadera-de-la-conquista-de-la-nueva-espana-tomo-i--0/html/481f665e-69c1-4064-9d6a-6333c5711ecc_419.htm
- El Derecho en México. Una Visión en Conjunto Tomo I*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/311/1.pdf>
- FIALLOS OYANGUREN, Mariano, "Democracia, participación ciudadana y educación, en Varios autores, *Capacitación cívica y electoral*, Instituto

Interamericano de Derechos Humanos, centro de asesoría y promoción electoral, Costa Rica, Cuadernos de CAPEL 44, 1999, p. 29.
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2020-capacitacion-civica-y-electoral>

GARCÍA, Sandra, “La experiencia del Instituto Federal Electoral de México en la formación Cívico Política”, en Formación cívico política desde los órganos electorales: Las experiencias de México y Costa Rica, Guatemala, Serie de trabajo de la Fundación Konrad Adenauer, Serviprensa, S.A., 2009, p. 8.
http://www.kas.de/wf/doc/kas_16881-544-4-30.pdf

GONZALEZ OROPEZA, Manuel y CIENFUEGOS SALGADO, David (Coords.), *El municipio en México*, Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila, Universidad Autónoma De Coahuila, México, Editora Laguna S.A DE C.V. 2007.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3027>

HERNÁNDEZ DÍAZ, Jaime, “Los ayuntamientos de Michoacán en la vida independiente”, en Ortiz Escamilla, Serrano Ortega, José Antonio, Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México, El colegio de Michoacán, Universidad Veracruzana, Michoacán, México, 2007

HERNANDEZ-GAONA, Pedro Emiliano, *Derecho Municipal*, UNAM, México, D.F., 1991.

HERRERA PEÑA, José, *Michoacán historia de las Instituciones Jurídicas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Senado de la República, México, 2010. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3147> o <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3147/12.pdf>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Guía Técnica 28. El control de los recursos federales en el ámbito municipal*. www.inafed.gob.mx

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *Participación ciudadana y acceso a la información pública*, en Villanueva, Ernesto, (coord.), *Derecho de la información, Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2404/25.pdf>

MARGADANT, Guillermo F., *Introducción a la historia del derecho mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1026>

- MARIA HERNANDEZ, Antonio, *Derecho Municipal. Parte General*, México, D.F., UNAM, 2003.
- MERINO, Mauricio, *La participación Ciudadana en la Democracia*, México, Ciudad de México, cuadernos de la división de la Cultura Democrática, Tomo 4, INE, 2016.
<http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/04.pdf>
- NORBERTO BOBBIO, *El futuro de la democracia*, trad. de Fernández Santillán, José, 3ª ed., México, FCE, 2001.
- OVALLE FAVELA, José, “*Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano*”, México, Revista de la Facultad de Derecho de México, vol. XXVIII, Septiembre-diciembre, 1978.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/111/dtr/dtr6.pdf>
- PÉREZ ESCUTIA, Ramón Alonso, *Historia del Partido de la Revolución en Michoacán. PNR-PRM, 1928-1945*, México, Morevallares editores, 2011.
- RABASA, Emilio O., “*Historia de las Constituciones Mexicanas*”, *El derecho en México. Una Visión en Conjunto Tomo I*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libro/1/311/1.pdf>
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Estudio de Derecho Político de Estados y Municipios*, México, D.F., editorial Porrúa, 1990.
- RENDON HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho Municipal*, 3ª. ed., México, D.F., editorial Porrúa, 2005.
- ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, *El Municipio*, 7ª. ed., México, D.F. editorial Porrúa, 2004.
- SANTILLÁN NÚÑEZ, Mileny, *Criterios metodológicos para construir tipologías de sistemas de gestión participativa municipal*, tesis doctoral, Biblioteca digital de vanguardia para la investigación en Ciencias Sociales, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2004.
<http://hdl.handle.net/10469/652>
- SERNA DE LA GARZA, José María, (Coord.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*,

- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/1.pdf>
- TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 16ª. ed., México, Porrúa, 1978.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Municipal*, UNAM, México, D.F., editorial Porrúa, 2003.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, (coord.) *El municipio en México y en el mundo Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1736>
- VILLAREAL MARTINEZ, María Teresa, *Participación ciudadana y políticas públicas*, artículo de revista, publicado por la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, México, 2017. http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf
- VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *Temas selectos de derecho de la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1473>
- ZEPEDA PATTERSON, Jorge, *Michoacán: sociedad, economía, política y cultura*, México, D.F., UNAM, 1988.
- Ziccardi, Alicia, (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México, D.F., Instituto de investigaciones sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones Sociales, 2004, p. 250.
<http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20políticas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf>

LEYES

- Constitución Política del Estado de Michoacán sancionada por el Congreso Constituyente el 19 de julio de 1825, Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo LXIX Legislatura, Edición Facsimilar, México, 2002.
- Constitución de Apatzingán.
http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf

COROMINA, Amador, *Recopilación de Leyes, decretos y circulares expedidas en el Estado de Michoacán*, 43 t., t. I. Morelia, imprenta de los hijos de Arango, 1884-1926.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Vigésima Primera edición impresa: Septiembre/2014, Secretaría de Gobernación Unidad de Gobierno, México.

Constitución Política de la monarquía Española, promulgada en Cádiz en Marzo de 1812.
http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<http://www.internet2.scjn.gob.mx/constitucion/pdfs/CPEUM-115.pdf>.

Constitución Política del Estado libre y soberano de Michoacán de Ocampo.
http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/constitucion_politica_del_estado_ref._13_nov_2015.pdf

Ley Orgánica municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/ley_organica_municipal_del_estado_ref._30_sept_2015.pdf

Ley de Mecanismos de participación ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo.
<http://congresomich.gob.mx/file/Ley-de-Mecanismos-de-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-del-Estado-de-Michoac%C3%A1n-de-Ocampo.pdf>

Ley de fiscalización superior para el Estado de Michoacán de Ocampo.
http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/ley_de_fiscalizacion_superior_para_el_estado_ref._11_de_marzo_de_2016_1.pdf

Reglamento de participación ciudadana del municipio Parangaricutiro.
<http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O11420po.pdf>

Reglamento de participación ciudadana del municipio de Marcos Castellanos.
<http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O11771po.pdf>

Reglamento de participación ciudadana del municipio de Hidalgo
<http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O9243po.pdf>

DOCUMENTOS PUBLICADOS Y PAGINAS OFICIALES EN INTERNET

Instituto de Investigaciones Económicas, México y sus municipios
INEGI. http://biblioteca.iiec.unam.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=2470&Itemid=111.

Enciclopedia de los municipios y Delegaciones de México.
<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM16michoacan/gobierno.html>

"Audiencia" mexico.leyderecho.org. 01, 1970. Acceso 07 2017.
<http://mexico.leyderecho.org/audiencia/>

Página oficial del Centro de Desarrollo Municipal.
<http://cedemun.michoacan.gob.mx/>

Versión estenográfica de las palabras del Presidente Vicente Fox Quesada, durante la ceremonia en la que inauguró los trabajos del Foro Internacional de Federalismo: Los Desafíos Globales y Locales, en el World Trade Center, Boca del Río, Veracruz, México, 2001.
<http://www.forumfed.org/libdocs/IntConfFed01/936-IFFE0111-mx-Fox-s.htm>

Boletín Especial, del 10° Foro Internacional desde lo Local, Ceremonia de Inauguración, año 2014, Volumen I.
http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/234/1/images/BOL ETIN_10_FORO.pdf

Declaración Universal de Derechos Humanos.
<http://www.cinu.mx/DeclaracionUniversalDeDerechosHumanos.pdf>

Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José de Costa Rica".
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D1BIS.pdf>

Sistema Nacional de Transparencia. <http://www.snt.org.mx> nota 154

Declaratoria del Consejo del Sistema Nacional de Transparencia, acceso a la Información y protección de datos personales. <http://snt.org.mx/images/Doctos/Declaratoria%20del%20Consejo%20del%20SNT.pdf>

Página Oficial del Instituto Michoacano de Transparencia, acceso a la Información y Protección de Datos Personales. <http://portal.itaimich.org.mx/>

Catálogo electrónico de la legislación del Estado de Michoacán. http://celem.michoacan.gob.mx/publico/lst_todas_las_leyes.jsp nota

Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021. Página Oficial del gobierno del Estado de Michoacán. <http://foros.michoacan.gob.mx/region-4/>

Página oficial del INE. www.ine.mx

Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023. Versión Ejecutiva, Instituto Nacional Electoral, México, 2016.
<http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Varios/2016/ENCCIVICA-14-10-2016.pdf>

ENTREVISTAS

Entrevista con Mtro. Leonel Martínez Maya, realizada en el municipio de Angangueo, Michoacán, el 21 de diciembre del 2017, presidente municipal electo de Angangueo, Michoacán, en el periodo de administración del 01 de septiembre del 2015 al 31 de agosto del 2018.

Entrevista con el C.P. Pascual Merlos Rubio, realizada en el municipio de Aporo, Michoacán, el 14 de diciembre del 2017, presidente municipal electo de Aporo, Michoacán, en el periodo de administración del 01 de septiembre del 2015 al 31 de agosto del 2018.

Entrevista con el C. Rubén Rodríguez Jiménez, realizada en el municipio de Contepec, Michoacán, el 3 de enero del 2018, presidente municipal electo de Contepec, Michoacán, en el periodo de administración del 01 de septiembre del 2015 al 31 de agosto del 2018.

Entrevista con el C. Miguel Ángel Vega Jasso, realizada en el municipio de Epitacio Huerta, Michoacán, el 5 de enero del 2018, presidente municipal electo de Epitacio Huerta, Michoacán, en el periodo de administración del 01 de septiembre del 2015 al 31 de agosto del 2018.

Entrevista con el C. José Ignacio López Saenz, realizada en el municipio de Irimbo, Michoacán, el 28 de diciembre del 2017, presidente municipal electo de Irimbo, Michoacán, en el periodo de administración del 01 de septiembre del 2015 al 31 de agosto del 2018.

Entrevista con el C. Rubén Padilla Soto, realizada en el municipio de Hidalgo, Michoacán, el 10 de enero del 2018, presidente municipal electo de Hidalgo, Michoacán, en el periodo de administración del 01 de septiembre del 2015 al 31 de agosto del 2018.

Entrevista con el C. Jorge Manuel Colín Callejas, realizada en el municipio de Jungapeo, Michoacán, el 19 de diciembre del 2017, presidente municipal sustituto de Jungapeo, Michoacán, en el periodo de administración del 01 de septiembre del 2015 al 31 de agosto del 2018.

Entrevista con el C. José Luis Abad Bautista, realizada en el municipio de Maravatío, Michoacán, el 27 de diciembre del 2017, presidente municipal electo de Maravatío, Michoacán, en el periodo de administración del 01 de septiembre del 2015 al 31 de agosto del 2018.

Entrevista con el C. Juan Manuel Miranda Mora, realizada en el municipio de Ocampo, Michoacán, el 11 de diciembre del 2017, presidente municipal electo de

Maravatío, Michoacán, en el periodo de administración del 01 de septiembre del 2015 al 31 de agosto del 2018.

Entrevista con el C. Rodolfo Quintana Trujillo, realizada en el municipio de Senguio, Michoacán, el 8 de diciembre del 2017, presidente municipal electo de Senguio, Michoacán, en el periodo de administración del 01 de septiembre del 2015 al 31 de agosto del 2018.

Entrevista con el C. Humberto Rivera Sesmas, realizada en el municipio de Susupuato, Michoacán, el 15 de diciembre del 2017, presidente municipal electo de Susupuato, Michoacán, en el periodo de administración del 01 de septiembre del 2015 al 31 de agosto del 2018.

Entrevista con el M.C. Salvador Ortega Santana, realizada en el municipio de Tiquicheo, Michoacán, el 14 de diciembre del 2017, presidente municipal electo de Tiquicheo, Michoacán, en el periodo de administración del 01 de septiembre del 2015 al 31 de agosto del 2018.

Entrevista con el Ing. Ramón Emiliano García Rebollo, realizada en el municipio de Tlalpujahuá, Michoacán, el 11 de diciembre del 2017, presidente municipal electo de Tlalpujahuá, Michoacán, en el periodo de administración del 01 de septiembre del 2015 al 31 de agosto del 2018.

Entrevista con el C. Jesús Antonio Mora González, realizada en el municipio de Tuxpan, Michoacán, el 22 de diciembre del 2017, presidente municipal electo de Tuxpan, Michoacán, en el periodo de administración del 01 de septiembre del 2015 al 31 de agosto del 2018.

Entrevista con el C. Nasario Pérez Esquivel, realizada en el municipio de Tzitzio, Michoacán, el 13 de enero del 2018, presidente municipal electo de Tzitzio, Michoacán, en el periodo de administración del 01 de septiembre del 2015 al 31 de agosto del 2018.