

Retrospectiva y retos de municipio. Una visión del particular veracruzano*

Marisol Luna Leal**

RESUMEN: *El municipio como nivel y estructura de gobierno dentro del sistema federal mexicano es parte importante y trascendente en la vida de los gobernados por la cercanía, el contacto directo y el impacto inmediato de las diversas acciones y obras de gobierno que se realizan u omiten, bajo dicho contexto e importancia, el presente ensayo parte de un análisis histórico-jurídico del municipio veracruzano documentado en los diversos ordenamientos en la materia que a partir de 1840 tuvieron vigencia. Continúa con un análisis en algunos de los aspectos que introduce y reglamenta la actual ley orgánica municipal; para finalizar con los retos y perspectivas que desde la visión de la autora se presentan en las vertientes de: democracia y gobierno, eficacia en la administración, fortaleza hacendaria y distribución territorial.*

Palabras claves: *municipio, historia, gobierno, atribuciones.*

ABSTRACT: *The municipality like level and structure of government within the Mexican federal system is important and transcendental part in the life of the governed ones by the proximity, the direct bonding and the immediate impact of the diverse actions and works of government that are made or omitted, under this context and importance, the present writing begins with a historical-legal analysis of the documented veracruzano municipality in the diverse orderings in the matter that from 1840 had use. It continues with an analysis in some of the aspects that the present municipal statutory law introduces and regulates; in order to finalize with the challenges and perspective that from the vision of the author appear in the slopes of: democracy and government, effectiveness in the administration, hacendaria strength and territorial distribution.*

Key words: *municipality, history, government, attributions.*

SUMARIO: 1. Planteamiento. 2. Análisis histórico-jurídico. 3. Algunos aspectos relevantes que se consideraron en la Ley número 9 Orgánica del Municipio Libre de 2001 (vigente). 4. Algunos retos y perspectivas. Bibliografía.

* Artículo recibido el 21 de octubre de 2010 y aceptado para su publicación el 13 de diciembre de 2010.

** Catedrática de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Nivel I.

1. Planteamiento

El estado de Veracruz es testigo de importantes, apasionantes y convulsionados episodios de la historia mexicana, de igual forma es el escenario en el cual se trasplanta-adopta la institución municipal. La Federación y sus estados miembros necesariamente tienen que fijar su mirada en la Villa Rica de la Vera Cruz¹ para explicar su propia existencia.

Como sabemos, la institución municipal puede ser considerada como un hecho objetivo integrado e identificado por la totalidad de sus elementos: población, orden jurídico y territorio;² y para otros autores además de los elementos referidos, la relación de vecindad y la autonomía;³ capacidad económica y el fin.⁴ También como una realidad jurídica, ubicado en el mundo subjetivo del deber ser;⁵ o incluso una posición con los elementos de las dos visiones anteriormente referidas, pero sea cual sea la postura que se asuma la figura referida resulta materia inagotable de múltiples estudios y reflexiones que fundamentalmente tienen por objeto lograr gobiernos y administraciones municipales eficaces y eficientes. En dicho contexto, la presente participación tiene como propósito presentar de forma genérica un análisis histórico-jurídico del municipio veracruzano en las diversas leyes orgánicas municipales que han tenido vigencia de 1840 a la fecha; la situación actual en algunas figuras que reglamenta la ley vigente para finalizar con el apartado relativo a los retos y perspectivas que desde mi opinión enfrenta dicha institución en las vertientes de: democracia y gobierno, eficacia en la administración, fortaleza hacendaria y distribución territorial.

2. Análisis histórico-jurídico

Con la intención de conocer el tratamiento y las atribuciones otorgadas a la institución municipal en el *Reglamento de Ordenanzas Municipales para los Ayuntamientos* de 1840; la *Ley Orgánica para la Administración Municipal del Estado* de 1874; la *Ley Orgánica del Municipio Libre* de 1915; la *Ley Orgánica del Municipio Libre* de 1918; la *Ley Orgánica del Municipio Libre y Soberano de Veracruz – Llave* de 1948; y

¹ BLÁZQUEZ DOMÍNGUEZ, Carmen, *Breve historia de Veracruz*, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 48.

² ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*, Porrúa, México, 2003, p. 5.

³ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho Municipal*, 9ª edición, Porrúa, México, 2008, p. 16.

⁴ VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Municipal*, Porrúa-UNAM, México, 2003, p. 28.

⁵ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *Op. Cit.* p. 6.

la *Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado Libre y Soberano de Veracruz- Llave* de 1984, cuerpos normativos de la institución en estudio, en líneas subsecuentes se presentan dichos cometidos de manera extremadamente genérica con el propósito de cumplir con los requisitos editoriales, y abundar en los retos y perspectivas.

En el Reglamento de Ordenanzas Municipales para los Ayuntamientos de 1840, primer ordenamiento en la materia⁶ no se encuentra una conceptualización de municipio, ni un listado de los municipios que integran la geografía veracruzana, los requisitos para la creación y supresión de municipios, los requisitos para desempeñarse como edil, así como tampoco el tiempo a desempeñarse en el cargo respectivo. Es una reglamentación genérica que restringe la acción de gobierno municipal reduciendo al municipio a un ente eminentemente administrativo subordinado en todo momento al jefe político respectivo.

La Ley Orgánica para la Administración Municipal del Estado de 1874 integrada de 101 artículos distribuidos en diez capítulos; considera a los Ayuntamientos, en su artículo primero, como *corporaciones pura y exclusivamente administrativas, sin que jamás puedan tener comisión o negocio alguno que corresponda a la política, ni mezclárseles en ella, con excepción de las funciones que se les encomienden por las leyes electorales*. Dicha conceptualización y la ampliación de facultades de los ayuntamientos son las innovaciones que introduce la ley de referencia.⁷ Por su parte la Ley Orgánica del Municipio Libre de 1915 introduce importantes aspectos, reconoce al municipio la facultad de gobernarse, deja de ser un ente administrador; abandona el antiguo método de designación por el de elección popular directa de los ediles correspondientes y señala los requisitos que deben cumplirse para fungir como tal; establece que el período de gobierno será de dos años, la elección referida se reglamenta en la normatividad de referencia, señala el número de ediles de acuerdo con la población. Introduce las figuras de Agentes Municipales y Jefes de Manzana con dichos nombres. Además, otorga expresamente facultades al Poder Legislativo para que *las cuestiones de competencia jurisdiccional, de límites territoriales, de indemnizaciones, y cualesquiera otras que surgieren entre dos o más municipios sean resueltas por aquél*⁸. La Ley Orgánica del Municipio Libre de 1918, en su artículo 2º enlista los municipios que integran el territorio de la entidad; asimismo precisa los requisitos para la creación de los mismos. Pese a ser una ley impulsada por el Gobernador Cándido Aguilar, igual que la anterior, se deduce la pretensión de regresar al tutelaje al que había estado sometida la figura municipal, no obstante

⁶ LUNA LEAL, Marisol, *Compilación de Leyes Orgánicas del Municipio Libre en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 1840-2006*, Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana-H. Ayuntamiento Constitucional de Santiago Tuxtla. Ver., Xalapa, Equez. Ver. 2006, pp. 21-40.

⁷ *Ibidem*, pp. 41-76.

⁸ *Ibidem*, p. 82.

que denomina al municipio como *Libre*, toda vez que lo reduce a *la base de la división territorial y de la organización política administrativa del Estado* y establece que *serán administrados y regidos por corporaciones de elección popular directa, denominados Ayuntamientos*. Por su parte la Ley Orgánica del Municipio Libre y Soberano de Veracruz - Llave de 1948, establece que los municipios son administrados y regidos por Ayuntamientos de elección popular directa, que durarán en funciones un período de tres años y aumenta el número de habitantes para crear nuevos municipios. Cabe destacar que dicha normatividad en realidad no contiene grandes innovaciones; se trata de una versión actualizada para ese tiempo, conservando la clasificación de autoridades, sus atribuciones, así como la extensión de su articulado.

Con relación a la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado Libre y Soberano de Veracruz- Llave de 1984, estableció que los municipios serían *administrados libremente y gobernados por Ayuntamientos de elección popular directa*. Regula por primera ocasión las relaciones laborales; introduce las figuras de suspensión y revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento; la concesión de servicios públicos municipales; establece la posibilidad y mecanismo para la colaboración con otras instituciones gubernamentales (municipales, locales o federal); asimismo la coordinación y asociación con personas físicas o morales para una mejor prestación de los servicios públicos. Amén de la introducción de las diversas figuras referidas, la estructuración de la ley es más ordenada y coherente que las anteriores, clasificando títulos de capítulos con los temas comunes.

3. Algunos aspectos relevantes que se consideraron en la Ley número 9 Orgánica del Municipio Libre de 2001 (vigente)

En la colaboración denominada "El municipio veracruzano en la Ley Orgánica del Municipio Libre"⁹ que elaboré con motivo de la publicación de la Ley número 9 Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz, presento algunas de las temáticas que se introdujeron o ampliaron en la multicitada ley, mismas y otras que enlisto en las subsecuentes líneas con el propósito de confrontar su aplicación y efectos:

a) Creación de nuevos municipios-fusión de municipios. El artículo 6 de la ley de referencia establece que para crear un nuevo municipio se requiere de cuatro elementos: contar con una población mayor de 25 mil habitantes; disponer

⁹ Publicada en LUNA LEAL, Marisol, *Reflexiones Jurídicas. Revista especializada en derecho y ciencia política*, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Participación Ciudadana-Gobierno del Estado de Veracruz, Xalapa, 2001.

de los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demande la administración municipal y para prestar los servicios públicos municipales; que la cabecera municipal cuente con locales adecuados para la instalación de oficinas públicas, infraestructura urbana y medios de comunicación con las poblaciones circunvecinas; así como contar con reservas territoriales suficientes para satisfacer las necesidades de la población. La modificación de dicha situación consistente en incrementar de 10 mil a más de 25 mil habitantes la población requerida para la creación de un nuevo municipio, tuvo como propósito frenar las aspiraciones de múltiples comunidades que deseaban, y aún desean, convertirse en municipios libres. Pero contraria a la dinámica de crear nuevos municipios debería permear la tendencia de fusionarlos, ya que muchos de los existentes no cuentan con una población mayor a 5 mil habitantes;¹⁰ situación que es prevista en el artículo 7 de la ley en estudio, esto es, que cuando no se reúnan los requisitos enlistados “se podrá suprimir un municipio, en cuyo caso éste pasará a formar parte de uno o más municipios vecinos.”

b) Consejos de Participación Ciudadana. La participación ciudadana¹¹ en asuntos públicos no sólo genera obras y acciones que satisfacen las necesidades y problemáticas más sentidas y apremiantes de la población, transparencia en el destino del recurso público, sino también, fomento a actitudes y cultura democrática, sin embargo, dicha cultura-actitud aún no permea en los gobernados, y las autoridades poco o nada hacen para incentivar dicha participación, dando como resultado ayuntamientos que rigen su actuación con base a las prioridades-intereses del presidente municipal y una mayoría simple de los miembros del cabildo.

En tenor de lo referido, no obstante que la ley en mención introduce tal temática, las disposiciones correspondientes han resultado inaplicables e intrascendentes, ya sea por el desinterés de los propios miembros de los ayuntamientos por involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones; por el desconocimiento de los ciudadanos a tal posibilidad; o por lo costoso, laborioso y sinuoso que resultaría para un grupo de personas conseguir el 0.5 de firmas-solicitudes de los habitantes de un municipio, amén de regirse también por otras normatividades, como por ejemplo, la relativa a la iniciativa popular y el

¹⁰ Estudios del COPLADEVER indican que aproximadamente 140 municipios de los 212 que integran el territorio veracruzano no cuentan con la población establecida en la Ley Orgánica del Municipio Libre.

¹¹ Entendida como el eje de una práctica de la política que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de la creación de espacios públicos en el que se debaten, deciden y vigilan las políticas y acciones de los diferentes niveles de gobierno. Véase a OLVERA, Alberto J., *Participación ciudadana y protección de los programas sociales en México. Una propuesta de política pública*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-México, México, 2007.

reglamento municipal en la materia que como en muchos casos no existe.

c) Comisiones Municipales. El artículo 39 de la ley de referencia establece que las comisiones municipales son órganos que se constituyen por ediles con la intención de contribuir a cuidar y vigilar el correcto funcionamiento del Ayuntamiento en la prestación de los servicios públicos municipales, así como de las dependencias, pudiendo, en su caso, proponer el nombramiento, suspensión o remoción de sus empleados. Las materias a atender por dichas comisiones son, entre otras, Hacendaria y Patrimonio Municipal, Educación, Recreación, Cultura, Actos Cívicos y Fomento Deportivo; Policía y Prevención del Delito; Tránsito y Vialidad; Salud y Asistencia Pública; Comunicaciones y Obras Públicas; Asentamientos Humanos, Fraccionamientos, Licencias y Regularización de las Tenencia de la Tierra; Participación Ciudadana y Vecinal; Limpia Pública; Fomento Agropecuario; Comercio, Centrales de Abasto, Mercados y Rastros; Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y Disposición de Aguas Residuales; Ornato, Parques, Jardines y Alumbrado; Ecología y Medio Ambiente; Registro Civil, Panteones y Reclutamiento; Gobernación, Reglamentos y Circulares, Equidad de género.¹²

Del artículo 41 al artículo 60-Bis de la citada Ley se establecen las diversas atribuciones, respecto a dichas atribuciones estimo que los autores fueron utópicos, ya que otorgan atribuciones de complicada realización, o concedidas a otras instancias o niveles de gobierno, por ejemplo, en materia de salud o educación.

d) Remuneración a ediles y personal de confianza. Las altas y desproporcionadas compensaciones, e incluso salarios, que se autoasignan los ediles es práctica constante y alarmante en la mayoría de los municipios. Lamentablemente dichas remuneraciones no corresponden a la función que desempeñan, a la región económica a la que pertenece; al presupuesto anual que se ejerce, pero sobre todo a la vocación desinteresada y honesta que se presume les inspira e induce para lograr y desempeñar tales encomiendas edilicias. Mucho se ha discutido sobre el particular, incluso se ha caído en la tentación de vulnerar la autonomía municipal expidiendo una ley con tabulador general para determinar salarios y compensaciones a criterio de quienes impulsan tal idea; no obstante, la autonomía financiera y de gobierno consagrados a nivel constitucional han sido el tope de tales pretensiones, así, a lo más que se ha podido llegar y que por primera ocasión se prevé en una normatividad es lo establecido en el 2º párrafo del artículo 22 que a la letra dice, *El desempeño de los cargos de Presidente Municipal, Síndico y Regidor será obligatorio y su remuneración se fijara en el presupuesto de egresos del*

¹² Enlistada a partir de la reforma realizada en el mes de enero de 2009 y publicada en la *Gaceta Oficial del Estado* en número extraordinario 6 del 7 de enero del año referido.

Municipio, atendiendo a los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público. Lamentablemente dichos principios no son apreciados por los diversos ediles, en detrimento de realizar obra pública con recursos propios, e incluso, de disponer de participaciones federales para cubrir la nómina.

e) De la elección de los agentes y sub agentes municipales. La forma de elegir a los agentes y subagentes municipales ha sido una de las cuestiones que ha sufrido un cambio sustancial desde la aprobación de la ley en cuestión. En la redacción y aprobación original se previó que fuera el Instituto Electoral Veracruzano (IEV) la instancia que se encargara de la organización y desarrollo de dicha elección, sin embargo, mediante reformas de diciembre de 2004 y febrero de 2005 se otorgó dicha atribución a una Junta Municipal Electoral Presidida por un representante del Ayuntamiento respectivo; un representante del Congreso que funge como Secretario; recayendo la vocalía de dicha Junta precisamente en el Vocal de Control y Vigilancia del Consejo de Desarrollo Municipal correspondiente.

Afortunadamente se reconoció lo sumamente complejo que resultaría para el IEV organizar elecciones en más de dos mil congregaciones, no solo los recursos humanos, sino también los económicos serían insuficientes para tal desempeño. Estimamos que la integración de la llamada Junta Municipal Electoral encargada de dicho proceso de elección es idónea y representativa, sin embargo, una cuestión que se debe perfeccionar es la relativa a las impugnaciones de los resultados electorales, ya que las Comisiones Permanentes de Gobernación y de Procesos Electorales del Congreso Local señaladas para resolver las impugnaciones en la materia fueron rebasadas por el alto número de recursos interpuestos, situación que derivó en resoluciones tardías.

f) Administración pública paramunicipal. El capítulo III denominado *De la Administración Pública Paramunicipal* correspondiente al título tercero relativo a *De la Administración Pública Municipal* de la normatividad en cuestión enlista las figuras consideradas como paramunicipales entre las que se encuentran, a) Los organismos descentralizados; b) Las empresas de participación municipal; y c) Los fideicomisos públicos.

Dichos organismos tienen como propósito coadyuvar a los ayuntamientos en el desempeño de sus atribuciones, esto es, cuando los ayuntamientos se ven rebasados por problemáticas o necesidades específicas de la población y la dirección correspondiente no puede satisfacer estas necesidades o problemáticas, lo idóneo es constituir el organismo paraestatal que de manera profesional y específica atiende tales circunstancias. Estas figuras han demostrado su eficacia en

municipalidades europeas con gran población o conurbados; no obstante, municipios con perfil turístico o actividad comercial-agropecuaria importante pueden encontrar en tales instrumentos una plataforma económica trascendente ya que la fracción II del artículo 78 de la ley en cuestión precisamente establece como objeto de dichos organismos descentralizados, *la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.*

La experiencia veracruzana más conocida recurriendo a la primera de las figuras citadas, unida a la figura que algunos autores denominan *intermunicipalidad* es la del Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano¹³ figura en la cual los ayuntamientos de los municipios de Veracruz, Boca del Río y Medellín de Bravo determinaron la prestación de los servicios públicos hidráulicos.

g) Intermunicipalidad-zonas metropolitanas. Una figura poco utilizada no solo en el estado de Veracruz, sino también en el resto de las entidades federativas pese a encontrarse establecida en la Constitución General de la República desde 1983, es la relativa a la *intermunicipalidad*.¹⁴ En la entidad veracruzana podemos configurar la intermunicipalidad con fundamento en lo que establece el capítulo IV denominado *De los convenios, la coordinación y la asociación municipal* correspondiente al título IV titulado *De las funciones y servicios públicos municipales, concesiones, contribución para obras públicas y convenios*, así el artículo 103 establece que, los municipios previa autorización del Congreso o de la diputación permanente pueden celebrar convenios, siempre y cuando la coordinación o asociación represente un beneficio en la prestación de los servicios públicos a su población; asimismo que exista un acuerdo de cabildo aprobado por las dos terceras partes de sus miembros y se haya escuchado a los agentes y subagentes municipales, así como a los jefes de manzana. Dichos convenios bajo los mismos requisitos indicados también pueden ser signados con otras entidades federativas, con el Estado, la Federación, personas físicas o morales.

4. Algunos retos y perspectivas

Frente a las múltiples necesidades de la población veracruzana; la urgente necesidad por atender añejas problemáticas; la cercanía e impacto directo que poseen los gobiernos municipales en la población y concluir con gobiernos

¹³ Cuya creación aparece en la Gaceta Oficial del Estado de fecha 28 de marzo de 2003.

¹⁴ Entendida como *la unión voluntaria de municipios con la finalidad de realizar proyectos conjuntos en materia de prestación de servicios públicos o el ejercicio de funciones, para lo cual ceden una parte o la totalidad de las atribuciones que le corresponde a cada municipio en la materia respectiva a un organismo intermunicipal.*

municipales con visión cotidiana, carentes de instrumentos y recursos para implementar políticas públicas eficaces y eficientes con propósitos de corto, mediano y largo plazos perfectamente definidas, estimo necesario plantear un nuevo diseño institucional¹⁵ para la instancia en estudio que incida en las vertientes de: a) democracia y gobierno; b) eficacia en la administración; c) fortaleza hacendaria; y d) distribución territorial, entre otras.

De manera breve, expongo algunas de las vertientes señaladas:

a) Democracia y gobierno. Bajo la premisa de que la democracia *es el mecanismo institucional cuyo fin es llegar a decisiones políticas, en la cual los individuos adquieran la facultad de decidir mediante el sufragio*,¹⁶ lo deseable en toda organización estadual, no siendo el nivel municipal la excepción, es precisamente lograr una activa participación de los individuos en las múltiples y diversas acciones de gobierno; bajo dicho ideario la sociedad veracruzana debe pasar de la intervención en la elección de sus ediles, a la participación real y efectiva en la elaboración de los planes de desarrollo municipal y programas de obras anuales; asimismo a la posibilidad de destituir a un funcionario por acción popular; instrumento que sin lugar a dudas coadyuvaría para que los Presidentes (as) Municipales tengan un mejor desempeño en el ejercicio de la función pública.

Otro aspecto a considerarse dentro del rubro que nos ocupa, para lograr mejores gobiernos, y que se encuentra íntimamente relacionado con la administración es el relativo a la capacitación de las diversas personas que desean desempeñarse como Presidente (a) Municipal, Síndico (a) o Regidor (a); ya que lamentablemente la mayoría de dichos funcionarios al tomar posesión del encargo en cuestión no tienen ni la menor idea de cómo desempeñar su encomienda, peor aún si no saben leer o escribir. Estimo que un paliativo al grave desconocimiento que sobre gobierno, administración y finanzas municipales poseen la mayoría de los Presidentes (as), es establecer a nivel constitucional y ley en la materia, como uno de los requisitos para ser candidato a edil la aprobación de un *curso básico sobre gobierno y administración municipal* a cargo de una institución universitaria con reconocimiento social que no tolere la simulación en la aprobación del curso en cuestión.

¹⁵ Situación sobre la que con anterioridad he presentado algunas consideraciones en LUNA LEAL, Marisol, "La necesidad de gobiernos eficaces y eficientes. Una mirada al municipio veracruzano" en *Temas de Derecho Constitucional Veracruzano*, de CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio, GÓMEZ LÓPEZ Sara María y LUNA LEAL, Marisol (Coordinadores), Congreso del Estado de Veracruz-Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, 2007.

¹⁶ SCHUMPETER, Joseph, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Harper, México, 2001, p. 167.

b) Eficacia en la administración. Lamentablemente diversas administraciones municipales no conocen el principio de eficacia,¹⁷ ya que a menudo se observa que no integran en los órganos municipales personal con destacado perfil profesional; que no aplican concursos de oposición; que no otorgan estabilidad en los puestos técnicos a funcionarios con experiencia, cuestión que en muchas ocasiones es generada por la propia normatividad, por ejemplo, en nuestra Entidad la ley en la materia, hace apenas un par de meses estableció que para desempeñarse como Tesorero Municipal se requiere de título profesional, sin embargo, no es un avance substancial y dirigido, ya que un antropólogo, un ingeniero, o cualquier otro profesionista puede ocupar la titularidad de una Tesorería Municipal, sin olvidar que el perfil idóneo es el de un Contador Público. Es recurrente que cada Presidente (a) asuma su encargo acompañado de “su equipo”, desechando la experiencia y capacitación de un numeroso grupo de empleados que durante los tres años anteriores gracias al erario público adquirieron capacitación y experiencia.

Normalmente el “equipo” con el que llega el nuevo alcalde es integrado por quienes participaron activamente en su campaña electoral realizando las más variadas actividades, que como ya lo señalamos no sólo desplaza al personal de confianza-equipo del anterior alcalde-, sino que también busca desplazar e incluso desconfía del personal sindicalizado; grupo laboral que en reiteradas ocasiones, por el tiempo que ha desempeñado las atribuciones encomendadas, es quien conoce con mayor precisión la labor municipal. Estimamos que muchos alcaldes requieren de sensibilidad y audacia para entablar una mejor relación laboral con el personal sindicalizado, cuestión que no sólo evitaría una desmedida contratación de personal de confianza que consume parte importante de recursos económicos; sino también ayudaría a detonar experiencia y capacidad relegadas en beneficio de la función pública con ahorros significativos. La eficacia implica una administración municipal sobre elementos técnicos, de manera tal que el personal responsable de los servicios públicos debe ser seleccionado mediante procedimientos que privilegien el profesionalismo y eviten improvisaciones.

c) Fortaleza hacendaria. La cuestión económica ha sido un tema recurrente para los municipios, ya que sin suficiencia económica no se puede hablar en sentido estricto de libertad municipal. Si bien es un rubro que debe atenderse desde la Constitución General de la República y leyes de carácter federal para lograr una redistribución más equitativa de las fuentes de ingresos y encontrar

¹⁷ Entendiendo por dicho principio la procuración para que los *órganos de la municipalidad desarrollen sus funciones aplicando una buena capacidad administrativa, técnica y política*. Véase a FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, UNAM-Porrúa, México, 1999, p. 989.

soluciones de fondo, también es cierto que desde al ámbito local hay cuestiones importantes que se deben cambiar para que dichas entidades obtengan recursos económicos en estricto apego a los principios de equidad y proporcionalidad. De inicio estimo necesario reformar la *Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave*, toda vez que dicha normatividad adolece de las mismas inequidades de las cuales se quejan las Entidades Federativas ante la Federación.

De conformidad con el artículo 7º de la ley de referencia solo el 20% de las participaciones que anualmente recibe la entidad son destinadas a los municipios, es decir, el estado es quien ejerce la mayor parte del presupuesto, pero más allá de la cantidad destinada a dichas entidades municipales, el mecanismo de distribución deja mucho que desear con una fórmula utilizada desde 1999 que anualmente se adopta con las modificaciones a los artículos transitorios tercero y cuarto de la ley de referencia.

Por otra parte, muchos municipios dejan de percibir importantes cantidades de recursos por ausencia de bandos municipales que con base en el principio de legalidad y de certeza jurídica, indiquen las fuentes de ingresos permitidas en los ordenamientos constitucionales. La mayoría de los ayuntamientos carece de Bandos y de Reglamentos Internos; existe en los ediles una actitud de indiferencia y hasta de menosprecio por los instrumentos jurídicos emanados del propio Cabildo, que sin lugar a dudas pueden ser eficaces instrumentos de cumplimiento monetario.

d) Distribución territorial. Como lo he referido anteriormente existen múltiples municipios que no cuentan con el mínimo de población requerida establecida en la normatividad de la materia. De acuerdo al estudio en cita aproximadamente 140 municipios de los 212 que integran el territorio veracruzano no cuentan con la población de los 25,000 habitantes, mismos que en gran proporción colindan entre sí, situación que permitiría fusionar a dos o más de estos en aras de eficientar tanto recursos económicos como humanos, así como construir mejores servicios básicos, sin embargo, es una alternativa que la mayoría de los actores políticos rechazan por temor a los costos políticos e inconformidad social que se pudiera suscitar.

Pese a lo anterior, considero que existe alternativa para establecer sin sobresalto alguno el nuevo rediseño territorial-administrativo que solucionaría parte de las problemáticas con las que se enfrentan los municipios veracruzanos con poca población y recursos, es decir, previa fusión o supresión de municipios, según sea el caso, establecer en la cabecera del municipio suprimido o fusionado

un Comité de Atención Ciudadana que serviría no solo de enlace con el ayuntamiento respectivo, sino también para tramitar servicios administrativos básicos. Conservando el derecho de elección de los miembros del comité referido a favor de los habitantes del antiguo municipio en las mismas elecciones en las cuales se renuevan los ayuntamientos.

Bibliografía

- BLÁZQUEZ DOMÍNGUEZ, Carmen, *Breve historia de Veracruz*, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, UNAM - Porrúa, México, 1999.
- Gaceta Oficial del Estado.
- LUNA Leal, Marisol, *Reflexiones Jurídicas. Revista especializada en derecho y ciencia política*, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Participación Ciudadana-Gobierno del Estado de Veracruz, Xalapa, 2001.
- _____, *Compilación de Leyes Orgánicas del Municipio Libre en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 1840 -2 006*, Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana - H. Ayuntamiento Constitucional de Santiago Tuxtla. Ver., Xalapa, Equez. Ver. 2006.
- _____, “La necesidad de gobiernos eficaces y eficientes. Una mirada al municipio veracruzano” en *Temas de Derecho Constitucional Veracruzano*, de CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio, GÓMEZ LÓPEZ Sara María y LUNA LEAL, Marisol (Coordinadores), Congreso del Estado de Veracruz-Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, 2007.
- OLVERA, Alberto J., *Participación ciudadana y protección de los programas sociales en México. Una propuesta de política pública*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-México, México, 2007.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho Municipal*, 9ª edición, Porrúa, México, 2008.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*, Porrúa, México, 2003.
- SCHUMPETER, Joseph, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Harper, México, 2001.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Municipal*, Porrúa-UNAM, México, 2003.