



Temas de Derecho Constitucional Veracruzano

CASARIN LEON Manlio Fabio
LÓPEZ GÓMEZ Sara María
LUNA LEAL Marisol
COORDINADORES



LX LEGISLATURA
2006-2007



INDICE

Indice	I
Prólogo	III
Enrique Cambranis Torres	
Juan Nicolás Callejas Arroyo	
Presentación	V
Coordinadores	

LOS PODERES TRADICIONALES

El Poder Ejecutivo Local en Veracruz: Particularidades.	1
Enrique Córdoba del Valle	
El Ministerio Público en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	27
José Lorenzo Álvarez Montero	
Administración Pública y constitución Local. La sociedad de la información y el espacio público en Veracruz.	67
Alejandro de la Fuente Alonso	
Constituyente Permanente, Derecho Procesal Constitucional Local, Poder Legislativo del Estado de Veracruz	95
Ángel Ramírez Bretón	
Justicia Constitucional Local: Retos y Perspectivas.	111
Manlio Fabio Casarín León	
Consideraciones sobre la interpretación Constitucional y la Sala Constitucional del Estado de Veracruz.	145
Ana Matilde Chávez Mayo	

ORGANISMOS AUTÓNOMOS LOCALES

El IEV, Flor de un día	169
Salvador Martínez y Martínez	

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz: Origen y evolución Jaqueline Jongitud Zamora	197
El diseño constitucional de la Fiscalización Superior en Veracruz y la eficacia de su normativa secundaria Carlos Alberto Gómez Díaz Durán	223

**INSTITUCIONES, FIGURAS Y NUEVOS
CONTENIDOS DEL CONSTITUCIONALISMO LOCAL**

La necesidad de gobiernos eficaces y eficientes. Una mirada al municipio veracruzano Marisol Luna Leal	249
La legislación Veracruzana en el ejercicio de los derechos fundamentales en materia educativa Julio César Arango Chontal	283
Familia homoparental: Reto legislativo Alejandra Verónica Zúñiga Ortega	309
Constitución y medio ambiente Judith Domínguez Serrano	337
Los Partidos Políticos en Veracruz Petra Armenta Ramírez	371
El Derecho de Acceso a la Información Rafaela López Salas	393
Análisis Jurídico de las Contribuciones Municipales en el Estado de Veracruz Yesenia del Carmen Trejo Cruz	417

**LA NECESIDAD DE GOBIERNOS EFICACES Y EFICIENTES. UNA
MIRADA AL MUNICIPIO 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.*

I. PLANTEAMIENTO. Nuestra entidad es testigo de importantes, apasionantes y convulsionados episodios de la historia mexicana, asimismo, es el escenario en el cual se transplanta-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.

El municipio ya sea considerado 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 O concebido como una realidad

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 Francisco, *Derecho Municipal*, Porrúa, 2ª edición, México, 1998, p. 16

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

jurídica, ubicado en el mundo subjetivo del deber ser;⁵ con todas las consecuencias que ambas posturas presentan, resulta materia inagotable de múltiples estudios y reflexiones que tienen como objetivo lograr gobiernos y administraciones municipales en beneficio de la población. En dicho contexto, el presente ensayo 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 nuestra visión enfrenta dicha institución en las vertientes de: democracia y gobierno, eficacia en la administración, fortaleza hacendaria y distribución territorial.

II. 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 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.

a) Reglamento de Ordenanzas Municipales para los Ayuntamientos de 1840. No obstante el traslado e implementación de la figura municipal desde los inicios de la etapa colonial fue hasta 1840 que en la entidad veracruzana tuvo vigencia el primer ordenamiento municipal bajo la denominación *Reglamento de*

⁵ ROBLES M., *ob. cit.* p. 6

Ordenanzas Municipales para los Ayuntamientos aprobado el 30 de diciembre de 1840 durante el provisional sistema de estado centralista.

El Reglamento en cuestión se integra de 148 artículos distribuidos en cuatro capítulos, entre los cuales se señalan las atribuciones de los Ayuntamientos, de los Alcaldes, Regidores y demás personal auxiliar, en tareas estrictamente administrativas, como el tesorero e integrantes de comisiones en diversas áreas⁶.

En esta normatividad 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. Desde nuestro punto de vista, 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.

b) Ley Orgánica para la Administración Municipal del Estado de 1874. Con fecha 15 de noviembre de 1874 durante el gobierno de Francisco de Landero y Coss la Legislatura Local aprobó la *Ley Orgánica para la Administración Municipal del Estado*, la cual se integra de 101 artículos distribuidos en diez capítulos, derogando desde luego el Reglamento de Ordenanzas Municipales. Dicha ley 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*

⁶ LUNA Leal, Marisol, *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, pp. 21-40

*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.

c) Ley Orgánica del Municipio Libre de 1915. En septiembre de 1915 bajo el gobierno de Cándido Aguilar, Gobernador Constitucional y Comandante Militar de la Entidad (quien se manifestaba influenciado y convencido de los postulados que motivaron la Revolución en nuestro País, así como del itinerario político – constitucional que sostuvo el Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación), se aprueba la Ley Orgánica del Municipio Libre, la cual no sólo es la primera de ese siglo, sino que introduce importantes aspectos.

Respecto al municipio, en el artículo 1º se señalaba que el territorio del estado de Veracruz se divide en tantos municipios cuantos existen en la actualidad con tal que estén constituidos conforme a las leyes, cada uno de los cuales es autónomo en el gobierno y dirección de sus intereses peculiares. Por otra parte, en el artículo 6º señalaba: las municipalidades serán gobernadas y dirigidas por corporaciones que se denominarán Ayuntamientos y que serán de elección popular directa. Los cargos municipales serán incompatibles con ningún otro empleo de la administración pública.

Se le reconoce al municipio la facultad de gobernarse, deja de ser un ente administrador. Se 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 que nos

⁷ Luna Leal, Marisol, *ob. cit.* pp. 41-76

ocupa, señala el número de edificios 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 aquél⁸. Así también, facultades para crear, suprimir, ampliar o reducir municipios cuando las necesidades del Estado así lo requieran.

Y para los casos de malversación de recursos municipales o hechos que representen menoscabo de la hacienda municipal establece responsabilidad para los autores de los mismos, como la posibilidad de denuncia a favor de los vecinos del municipio respectivo.

d) Ley Orgánica del Municipio Libre de 1918. Esta ley aprobada el once de enero de 1918 y publicada el quince del mismo mes y año en su artículo 2º enlista los municipios que integran el territorio de la entidad. Y para la creación de los mismos, precisa que procederá sólo *cuando la región que solicite erigirse en municipio, cuente con una población que exceda en dos mil habitantes y con la extensión y recursos suficientes para proveer a su existencia política, oyendo previamente al Ayuntamiento o Ayuntamientos de cuyo territorio se trate y al Ejecutivo del Estado.*

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 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*

⁸ *Ob. cit.* p. 82

regidos por corporaciones de elección popular directa, denominados Ayuntamientos.

Por otra parte, la versión en referencia retira lo concerniente al procedimiento de elección de los ediles, remitiéndolo a la ley de carácter electoral.

e) Ley Orgánica del Municipio Libre y Soberano de Veracruz – Llave de 1948. Bajo el mandato de Adolfo Ruiz Cortines se expide la Ley número 41 Orgánica del Municipio Libre, la cual 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.

f) Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado Libre y Soberano de Veracruz- Llave de 1984. La ley orgánica referida en el apartado anterior tras 36 años de vigencia, con las actualizaciones en el número de municipios respectivos en 1984 es derogada. El entonces gobernador Agustín Acosta Lagunes expide la Ley número 40 Orgánica del Municipio Libre, la cual señalaba 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.

III. ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE PARA EL ESTADO DE VERACRUZ –LLAVE DE 2001 (VIGENTE).

Después de diecisiete años de vigencia de la ley referida en el inciso anterior, en el año 2001 con motivo de la adecuación y revisión de las leyes secundarias que propició la Reforma Integral a la Constitución se expidió la Ley número 09 Orgánica del Municipio Libre para el Estado Libre y Soberano de Veracruz Llave la cual se encuentra vigente con 17 reformas a la fecha⁹, la última de estas publicada en la Gaceta Oficial del Estado el 21 de marzo del corriente.

En dicha ley encontramos en el orden al que haremos referencia, lo relativo a la conceptualización, creación, supresión, fusión, así como el enlistado de los municipios que integran la geografía veracruzana; el gobierno de éstos, es decir, la integración y funcionamiento de los Ayuntamientos, su administración, así como los órganos directamente ligados a ésta; para continuar con la intervención e interrelación de los particulares en el ámbito de la administración pública municipal; y finalizar, con el ámbito de responsabilidades de los ediles. Sin dejar de reglamentar la suspensión, declaración de desaparición de los Ayuntamientos, la suspensión y revocación del mandato de ediles, el juicio de procedencia y la responsabilidad administrativa, hasta llegar a los lineamientos de la entrega-recepción de la administración pública municipal. Todo lo anterior distribuido en 190 artículos agrupados en

⁹ Septiembre de 2007

nueve títulos (Ver cuadro comparativo).

Un acierto de la ley que nos ocupa es que introduce figuras no reguladas en normatividades anteriores; asimismo que presenta alternativas jurídicas adecuadas para responder a las necesidades y problemáticas contemporáneas de la población; amén de la cuidada estructuración temática que adopta. No obstante lo anterior, después de seis años de vigencia se observa que varios de los aciertos-innovaciones no han tenido el efecto deseable. Y en otros rubros se ha hecho evidente lo innecesario o contradictorio de determinadas disposiciones. En dichas perspectivas, de manera genérica podemos ejemplificar algunas de estas afirmaciones:

1. Participación ciudadana. La intervención de la ciudadanía en asuntos públicos no solo 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 en las prioridades-intereses del presidente municipal y una mayoría simple de los miembros del Cabildo. Con el objetivo de generar una participación ciudadana dinámica, involucrada en las toma de decisiones y obras de su municipio, el artículo 16 de la ley en cuestión establece que:

Los Ayuntamientos promoverán la participación de los ciudadanos para el desarrollo comunitario en el municipio, conforme a las bases siguientes:

I. El Ayuntamiento podrá celebrar consultas populares cuando se requiera tomar decisiones que

por su naturaleza afecten el interés público del municipio;

II. Los ciudadanos podrán solicitar al Ayuntamiento la realización de consultas populares con fines específicos que atiendan al interés público, siempre que lo soliciten al menos el 0.5% de los ciudadanos del municipio de que se trate, aplicando en lo conducente las disposiciones legales relativas a la Iniciativa Popular y en los términos que señale el reglamento municipal de la materia;

III. Los ciudadanos podrán organizarse para colaborar con el Ayuntamiento a través de las siguientes acciones:

a) Participar organizadamente en comités municipales de naturaleza consultiva;

b) Proponer medidas para la preservación y restauración del ambiente;

c) Proponer medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y la realización de obra pública;
y

d) Coadyuvar en la ejecución de la obra pública.

Correlacionado con la última fracción transcrita en líneas anteriores encontramos los artículos 66 y 102, los cuales a la letra refieren que,

Artículo 66. Son organismos auxiliares de los Ayuntamientos los Comités y Patronatos que constituyan sus habitantes para la realización de obras de beneficio colectivo.

Artículo 102. ...

I. Todo habitante del municipio tiene el derecho y obligación de participar activamente en la planeación del desarrollo municipal y se le concede acción de proposición en la formulación de los planes respectivos, de conformidad con las disposiciones reglamentarias aplicables;

Sin embargo, dichas disposiciones 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 reglamento municipal en la materia que como en muchos casos no existe.

2. Altas remuneraciones 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 se 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 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.

Otra cuestión íntimamente relacionada con la pretensión del 2º párrafo del artículo 22 transcrito en líneas anteriores es lo que establece el último párrafo del artículo 115 que a la letra establece:

Queda prohibido designar, para desempeñar puestos de confianza, a personas a quienes les ligue parentesco consanguíneo o por afinidad, en línea recta o colateral hasta el cuarto grado, con servidores públicos municipales, con excepción de quienes, durante los últimos dos años, hubieren laborado ininterrumpidamente como empleados de base en la Administración Pública Municipal de que se trate. Los cargos que, dentro de los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, desempeñen los cónyuges o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado de los servidores públicos tendrán carácter honorífico, sin derecho a retribución alguna.

Pese a dicha disposición, actitudes nepóticas y fuertes remuneraciones económicas a familiares que “dirigen” o “desempeñan” algún cargo en los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, de forma material e incluso formal, las encontramos en la gran mayoría de los gobiernos municipales. La experiencia demuestra que una mayoría de presidentes y presidentas municipales asumen el gobierno y administración municipal como un negocio personal que deben usufructuar, desde luego, en beneficio propio y de la familia.

3. Habitante – Vecino – Vecindad. Habitante o habitantes corresponde al elemento población; dicho elemento imprescindible, junto con el territorio y el gobierno para que

exista un municipio. Así el artículo trece relativo al capítulo IV titulado "De los habitantes del municipio" correspondiente al Título I denominado "Disposiciones Generales" establece que *Son habitantes del municipio los veracruzanos con domicilio establecido en el mismo municipio, así como los vecinos de éste, los que tendrán los derechos y obligaciones ss. ...* en tanto el artículo catorce señala que *son vecinos del municipio las personas con domicilio establecido dentro de su territorio con una residencia mínima de un año;* como observamos la diferencia entre habitante y vecino radica en el tiempo de residencia, así, para la ley se puede ser habitante, pero no vecino; esta última cualidad regularmente requerida para ser candidato a puesto de elección popular. Dicha distinción no era plasmada en las normatividades anteriores, y consideramos importante resaltarlo ya que en la forma en la que se encuentra plasmada no se precisa la diferencia entre ambas figuras, es decir, entre "habitante" y "vecino", *cuando la calidad de éste deviene de la residencia habitual de las personas*¹⁰ dentro del territorio municipal y es la que se toma en consideración para efectos de ejercer derechos políticos o civiles. Fernando Albi, citado por Quintana Roldán afirma que, *Entre las notas que caracterizan al municipio hispánica destaca, acusadamente, la noción de lo vecinal, determinada por la comunidad de residencia. Gramaticalmente, vecino es el que habita con otros en un mismo pueblo, barrio o casa. Es decir, que al hablar de vecindad se presupone la contigüidad material de familias y edificios, constituyendo una agrupación perfectamente*

¹⁰ Quintana, *ob. cit.* p. 167

*individualizada en el espacio.*¹¹

4. Administración pública paramunicipal. El capítulo III denominado *De la Administración Pública Paramunicipal* correspondiente al título tercero relativo a *De la Administración Pública Municipal* 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 atienda 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*; desdichadamente en la mayoría de los gobiernos se carece de la visión para la concretización de tales desarrollos.

¹¹ idem

La experiencia veracruzana más conocida recurriendo a la primera de las figuras citadas, unida a la figura que algunos autores denominan *intermunicipalidad* y de la cual expondremos algunos aspectos generales en líneas subsecuentes, es el Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano¹² 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.

Estimamos que en detrimento de la población y de un gobierno eficaz y eficiente los ayuntamientos no hacen uso de las figuras referidas en los incisos b y c del apartado que nos ocupa, es decir, de las *Empresas de participación municipal*, y de los *Fideicomisos públicos*, los cuales sin lugar a dudas redituarian importantes dividendos a favor de las tesorerías municipales correspondientes.

5. 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 el año de 1983, es la relativa a la *intermunicipalidad* entendida esta como *a 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*

¹² Cuya creación aparece en la Gaceta Oficial del Estado de fecha 28 de marzo de 2003

*organismo intermunicipal.*¹³

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 podrán celebrar convenios, previa autorización del Congreso del Estado o de la Diputación Permanente, la que se otorgará siempre y cuando la coordinación o asociación arrojen un beneficio en la prestación de los servicios a los habitantes de los municipios, 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. Esta disposición regirá para los casos siguientes:

- I. Con municipios de otras entidades federativas, para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan;
- II. Con el Estado, para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos servicios públicos o funciones, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio. El convenio que se celebre deberá establecer los derechos y obligaciones del Estado y del Municipio para la prestación de servicios públicos;
- III. Con el Estado o la Federación, para que se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración y recaudación de

¹³ Proyecto GEF y de movilidad urbana y transporte público en el Estado de Veracruz
Gobierno del Estado de Veracruz, Xalapa, Equez. Ver. Abril de 2006.

las contribuciones y tasas adicionales que aquellos establezcan en su favor;

IV. Con el Estado o la Federación, para asumir la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que correspondan a aquellos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario;

V. Con el Estado o la Federación, para que éstos asuman la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que corresponda a los municipios, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario;

VI. Con personas físicas o morales para la ejecución u operación de obras, o la prestación de servicios públicos municipales, cuando en virtud del convenio y sin afectar la calidad del servicio, se produzcan beneficios para el Municipio en los términos de esta Ley;

VII. Con la Federación o el Estado para realizar actividades o ejercer facultades en bienes y zonas de jurisdicción federal o estatal. Para la realización de acciones conjuntas o para delegarles atribuciones en materia de preservación, conservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección y mejoramiento del ambiente; o

VIII. Con el Estado, para que éste asuma actividades o ejerza facultades en la jurisdicción del municipio, ejecutando acciones conjuntas y atribuciones delegadas en materia catastral, como son la elaboración, mantenimiento y actualización del Catastro, dependiendo de la norma, asesoría y supervisión Estatal.

Tratándose de convenios con otros municipios de la entidad, sólo se requerirá el previo acuerdo entre sus respectivos Ayuntamientos, notificándolo al Congreso del Estado o a la Diputación Permanente.,

Afortunadamente es interés de algunos sectores institucionales de carácter local explotar las bondades que ofrece la figura en

cuestión, principalmente en áreas del servicio público urbano¹⁴ en zonas conurbadas. Lo anterior amén de la experiencia más conocida y que hemos citado con anterioridad, esto es, el Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano (SAS) de Veracruz, Boca del Río y Medellín, el cual no solo es ejemplo de la constitución de un organismo descentralizado, sino también de un organismo con cooperación e intervención intermunicipal, que después de apenas cuatro años de constitución tiene frente a sí grandes retos¹⁵ que de no ser superados se corre el riesgo de dudar y desconfiar un poco sobre la posibilidad de constituir figuras como la que se comenta; sin embargo, no debemos olvidar que hay factores importantes a considerar para el buen funcionamiento de dichos entes, por ejemplo, correcta planeación, administración y transparencia; herramientas que pueden dar como resultado altos dividendos económicos, independientemente de la satisfacción que se genere entre la población por el buen servicio que se ofrece.

¹⁴ Zona metropolitana Xalapa; Zona metropolitana Veracruz-Boca del Río; Zona metropolitana Poza Rica-Tuxpan; Zona metropolitana Córdoba- Orizaba; Zona metropolitana Coatzacoalcos-Minatitlán.

¹⁵ La resolución emitida por el Consejo del Sistema Veracruzano del Agua con motivo de la disputa entre los ayuntamientos operadores de tal organismo (Veracruz, Boca del Río y Medellín de Bravo) y el Gobierno del Estado por la administración de tal instancia evidenció que esta enfrenta diversas problemáticas, entre las que destacan: *el rezago en infraestructura que conlleva a una ineficiente e insuficiente prestación del servicio, lo que genera inconformidad del usuario, lo que a su vez se refleja en la baja captación de recursos económicos mediante el pago de los servicios, además de una mala administración. Lo anterior es consecuencia de la falta de planeación a mediano y largo plazos, propiciada también por el corto período constitucional de ejercicio del Gobierno municipal, que como titular de la prestación de los servicios de agua, se reduce a sólo tres años. Esto conlleva a que las inversiones se orienten a acciones de menor prioridad e impacto, encareciendo con ello el servicio y propiciando mayores costos en la operación de los sistemas. La planeación es una condición necesaria para una efectiva y oportuna inversión en infraestructura y una eficiente administración de la prestación de servicios. [...].*

6. De la elección de agentes y subagentes 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.

IV. 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 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, estimamos necesario plantear un nuevo diseño institucional para la instancia en estudio que incida en las siguientes vertientes:

- a) Democracia y Gobierno:
- b) Eficacia en la administración
- c) Justicia municipal
- d) Fortaleza hacendaria
- e) Distribución territorial

De manera breve, en atención a la extensión en cuartillas indicadas, expondremos algunas de las vertientes señaladas:

- a) Democracia y Gobierno. Partiendo 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

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

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. Estimamos 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.

- b) Eficacia en la administración. Lamentablemente muchas de las administraciones municipales no conocen el principio de eficacia¹⁷, ya que a menudo se observa que no llevan a los órganos municipales personal con destacado perfil profesional; que no aplican concursos de oposición; que

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

no otorgan estabilidad en los puestos técnicos a funcionarios con experiencia, entre otras situaciones. Es recurrente, cíclico, incluso apreciándose como algo lógico, que cada Presidente (a) asuma su encargo acompañado de "su equipo", desechando en consecuencia, la experiencia y capacitación de un numeroso grupo de empleados que durante los tres años anteriores gracias al erario público adquirieron dicha experiencia y capacitación. Normalmente el "equipo" con el que llega el nuevo alcalde es integrado por quienes participaron en su campaña electoral realizando las más variadas actividades¹⁸, que como ya lo señalamos no solo 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 solo 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. Amén de que se evitaría la dualidad de funciones, en la mayoría de los Ayuntamientos encontramos por una parte un Regidor

¹⁸ Pintar bardas, distribuir publicidad, presentar al candidato, conducir los vehículos, promover el voto, representante en las casillas electorales, animar las mítines, etc., etc.

encargado de la Comisión de Educación, y por la otra un Director de Educación. En otras palabras, el síndico y los regidores no solo se dedicarían a sus actividades político-partidistas, sino también a coadyuvar en la administración municipal.

A propósito de los puntos anteriores recordemos lo sostenido por Adolfo Posadas, quien sobre los particulares sostenía que *debía haber democracia en el gobierno y eficacia en los servicios públicos*. La democracia implica que no debe hacerse *el mero gobierno desde arriba o desde afuera, sino con la participación de la comunidad*¹⁹, misma que requiere de mecanismos jurídicos idóneos para expresarse. 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 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

¹⁹ POSADA, Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, 4ª edición, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1936, pp. 116 y ss. y 172 y ss

en estricto apego a los principios de equidad y proporcionalidad. De inicio consideramos 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 inequidades²⁰ de las cuales se quejan las Entidades Federativas.

MUNICIPIOS CON MAYOR PRESUPUESTO NÚMERO DE POBLACIÓN*

MUNICIPIO	INGRESO MUNICIPAL TOTAL 2007 (mdp)	POBLACIÓN 2005
1. Veracruz	990.0	512,310
2. Xalapa	611.1	413,136
3. Coahuila de Zaragoza	596.5	280,363
4. Córdoba	287.4	186,623
5. Boca del Río	270.1	141,906
6. Poza Rica	246.9	181,438
7. Tuxpan	232.5	134,394
8. Papantla	230.8	152,863
9. Minatitlán	230.8	151,983
10. Orizaba	219.1	117,289
11. San Andrés Tuxtla	182.6	148,447
12. Tantoyuca	163.4	97,949
13. Cosoleacaque	146.7	104,970
14. Martínez de la Torre	131.0	97,768
15. Temapache Alamo	130.5	100,790
16. Tierra Blanca	122.9	86,075
17. Las Choapas	120.0	70,092
18. Pánuco	118.3	91,006
19. Tihuatlán	110.2	90,923
20. Ixtaczoquitlan	103.5	60,605
TOTAL	5,244.3	3,210,930

El Municipalista, marzo de 2007, Xalapa, Equez. Ver.

²⁰ De acuerdo con información seleccionada por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz (COPLADEVER) los ingresos públicos de los veinte municipios con mayor presupuesto que suman 5 mil 244 millones de pesos, representan el 47.5% de ingreso total. Los ingresos de los 192 municipios restantes tienen una participación del 52.5% total.

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; para el presente ejercicio fiscal, los artículos referidos establecen:

(REFORMADO, G. O. 09 DE ENERO DE 2007)

Artículo Tercero. Para el Ejercicio Fiscal del año 2007, los fondos de participaciones que establece el artículo 9, así como las participaciones que señala el artículo 14 de esta Ley, se distribuirán a los municipios mediante la aplicación de los factores vigentes en 2006, en sustitución de los porcentajes referidos en el artículo 10 de este mismo ordenamiento.

(REFORMADO, G. O. 09 DE ENERO DE 2007)

Artículo Cuarto. Para el Ejercicio Fiscal del año 2007, las participaciones federales que correspondan a los municipios por concepto del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos se les distribuirán mediante la aplicación de los factores señalados en el artículo tercero transitorio de esta Ley, que sustituirán a la fórmula a que se refiere el artículo 15 de este mismo ordenamiento.

Considerar nuevas fórmulas de distribución, o simplemente dejar vigentes las referidas en el artículo tercero transitorio transcrito en líneas anteriores, fortalecería las haciendas municipales.

Por otra parte, muchos municipios dejan de percibir importantes cantidades de recursos por ausencia de bandos municipales que con base al principio de legalidad, 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 emanadas del propio Cabildo, que sin lugar a dudas pueden ser eficaces instrumentos de cumplimiento monetario.

- d) Distribución territorial. Existen estudios a cargo del COPLADEVER dependiente de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado en los cuales se evidencia que aproximadamente 140 municipios de los 212 que integran el territorio veracruzano no cuentan con una población de 25,000 habitantes, tal como lo establece, entre otros requisitos, el artículo seis de la Ley Orgánica del Municipio Libre.

Los municipios de Ixhuacan de los Reyes, Zaragoza, Jamapa, Texcatepec, Villa Aldama, Mixtla de Altamirano, Tlacolulan, Atlahuilco, Alpatláhuac, Tepetlán, Coacoatzintla, Santiago Sochiapa, Tepatlaxco, Acajete, Coahuatlán, Amatitlán, Chiconamel, Zacualpan, Tlaquilpan, Tomatlán, Huiloapan, Rafael Lucio, Tancoco, Colipa, Saltabarranca, Ixmatlahuacan, Camarón de Tejeda, Tenampa, Otatitlán, Tonayán y Tatatila poseen una población mayor a 5,000 habitantes, pero menor de 10,000.

Cuestión más delicada con Tenochtitlán con 4,995 habitantes, Astacinga con 4846, Los Reyes con 4,835, Texhuacan con 4740, Acula con 4732, Jalcomulco con 4690, Xoxocotla con 4641, Tlilapan con 4,536, Tlacojalpan con 4,428, Naranjal con 4,324, Miahuatlan con 4,083, Apazapan con 3,534, Tlalcotepec de Mejía 3,529, Chumatlán con 3,371, Acatlán con 2,893, Las Minas con 2,824, Magdalena con 2,649, San Andrés Tenejapan con 2,488, Tuxtilla con 2126, Coetzala con 1,958, Aquila con 1616 y Landero y Coss apenas con 1,549.

Muchos de los municipios enlistados 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. Quienes han tenido la posibilidad de incidir en un rediseño territorial lo aplican a la inversa de lo que se requiere fortaleciendo una costumbre sexenal, esto es, en el antepenúltimo sexenio encabezado por Fernando Gutiérrez Barrios se crearon cuatro municipios, Tres Valles, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Agua Dulce y El Higo. A fines del penúltimo sexenio encabezado por Patricio Chirinos Calero se crearon tres, el de Tatahuicapan de Juárez, Uxpanapa y Carlos A. Carrillo. En la pasada administración encabezada por

Miguel Alemán Velasco se crearon dos, el de Santiago Sochiapa y el de San Rafael; lamentablemente muchas de estas municipalidades no reunían –ni siguen reuniendo- los requisitos señalados en la ley de la materia para ser consideradas como tales, independientemente de generar otro tipo de problemáticas como las relativas a la disputa por indefinición o confusión de territorio.²¹

Pese a lo anterior, consideramos que existe una 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.

V. CONCLUSIONES.

1. El municipio es el nivel de gobierno y administración más cercano y el que se encuentra en contacto directo con las necesidades de la población.

²¹ LUNA Leal, Marisol, *Los conflictos intermunicipales por límites territoriales en el Estado de Veracruz*, tesis doctoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UV, Xalapa, Ver., 2007, pp. 141 y ss.

2. El municipio veracruzano bajo la directriz de la Constitución General de la República, y las aportaciones de las diversas legislaturas locales ha ido adquiriendo mayores atribuciones plasmadas en los ordenamientos correspondientes, sin embargo estas no han sido suficientes para hacer del municipio un verdadero nivel de gobierno, considero además como la base de nuestra organización política.
3. Son múltiples y variadas las problemáticas que enfrenta el municipio veracruzano. Sus retos y perspectivas se dirigen en los rubros de:
 - a) Democracia y gobierno,
 - b) Eficacia en la administración,
 - c) Fortaleza hacendaria,
 - d) Distribución territorial, y
 - e) Justicia municipal.
4. La participación ciudadana en la toma de decisiones y obra municipal se ha convertido en una necesidad ineludible de los tiempos modernos, forma parte de los grandes retos de la modernización política de la institución municipal, por ello es insoslayable encontrar mecanismos viables para que los ayuntamientos se vinculen de manera más amplia y efectiva con la sociedad para evitar tensiones políticas causadas por la incapacidad de la mayoría de los gobiernos

municipales para operar como instituciones incluyentes y transparentes en el ejercicio de sus funciones.

5. Un paliativo para subsanar el 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.
6. Es necesario que haya democracia en el gobierno y eficacia en los servicios públicos. La democracia implica que no debe hacerse el mero gobierno desde arriba o desde afuera, sino con la participación de la comunidad, misma que requiere de mecanismos jurídicos idóneos para expresarse. 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.

7. Resultaría benéfico 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, ampliando el porcentaje de recursos que son asignados a los municipios con base en los principios de equidad y proporcionalidad a las necesidades. Asimismo fomentar en los ediles el aprecio por los instrumentos jurídicos que guiados en el principio de legalidad puede incrementar las fuentes de ingresos propias.
8. Para un mayor rendimiento de los recursos humanos y económicos, así como para abaratar costos y un mejor aprovechamiento de la infraestructura de servicios básicos es necesario un rediseño territorial y administrativa de la entidad, fusionando o suprimiendo municipios que no cumplan con los requisitos que establece la ley en la materia para crear nuevos municipios.

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.
- LUNA Leal, Marisol, *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.
- _____, *Los conflictos intermunicipales por límites territoriales en el Estado de Veracruz*, tesis doctoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, Xalapa, Equez. Ver., 2007.
- POSADA, Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, 4ª edición, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1936.
- QUINTANA Roldán, Carlos Francisco, *Derecho Municipal*, Porrúa, 2ª edición, México, 1998.
- 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.

Cuidado de la edición a cargo de:
Sara María López Gómez

Apoyo y seguimiento
Edith Rodríguez García
Diana Margarita Guzmán Sánchez

ISBN 978-968-9464-00-6
Registro de Obra No. 03-2007-09-1410330500-01

Lo plasmado en cada uno de los ensayos
es responsabilidad del autor (a) en cuestión.

ACERCA DE LOS COAUTORES

ÁLVAREZ MONTERO, José Lorenzo. Doctor en Derecho con calificación sobresaliente Magna Cum Laude por la Universidad de Almería, España. Ex director de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana. Actualmente Magistrado de la Sexta Sala del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado y Director del Instituto de Formación, Capacitación, Especialización y Actualización del Poder Judicial del Estado.

ARANGO CHONTAL, Julio César. Profesor de Educación Primaria por la Escuela Normal "Juan Enríquez". Licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad Veracruzana. Estancia de Investigación en Derecho Constitucional y Civil Patrimonial en la Universidad de Salamanca, España. Catedrático de la licenciatura en Derecho del Sistema de Enseñanza Abierta de la Universidad Veracruzana. Asesor de la Subsecretaría de Educación Básica de la SEV.

ARMENTA RAMÍREZ, Petra. Doctora en Derecho por la Universidad Veracruzana. Investigadora de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Investigadora del Colegio de Veracruz.

CÓRDOBA DEL VALLE, Enrique. Doctor en Derecho por la Universidad Veracruzana. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y Perfil PROMEP. Abogado General de la Universidad Veracruzana. Publicó Federalismo mexicano. Evolución y perspectiva, así como diversos artículos y colaboraciones en su línea de investigación, el derecho constitucional.

CHAVEZ MAYO, Ana Matilde. Doctora en Derecho por la Universidad Veracruzana. Catedrática de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, y en Maestrías y Doctorado en el Centro Mexicano de Estudios de Posgrado y en el Instituto Universitario Puebla respectivamente. A publicado diversos artículos dentro de su línea de investigación, Filosofía del Derecho y la Hermenéutica Jurídica.

DE LA FUENTE ALONSO, Alejandro. Licenciado en Derecho por Universidad Veracruzana. Maestro en Derecho y Economía Financiera por la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Investigador de tiempo completo en el Colegio de Veracruz.

DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith. Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana. Doctora por la Universidad Autónoma de Madrid en el área de derecho administrativo ambiental. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Miembro del Colegio de México. Publicó el libro La prevención y control de la contaminación y varios artículos en temas de sustentabilidad y gestión del agua. Sus líneas de investigación son agua y cambio climático y política ambiental.

GÓMEZ DÍAZ DURÁN, Carlos Alberto. Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana. Maestro en Derecho por la UNAM. Doctorando por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana. Becario de excelencia del CONACYT. Asesor jurídico de la Comisión Permanente de Vigilancia de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

JONGITUD ZAMORA, Jaqueline. Docente-investigador por examen de oposición de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT) Nivel 1. Realizó en 2001-2002 estancia postdoctoral en la Universidad de Valencia, España y ha realizado estancias de investigación en la Fundación ÉTNOR (Valencia, España) y en la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (Washington, DC).

LÓPEZ SALAS, Rafaela. Doctora en Derecho Público por la Universidad Veracruzana. Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana. Investigadora del Sistema Nacional de Investigadores. ExCoordinadora de la Maestría en Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana. Consejera del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.

MARTÍNEZ Y MARTÍNEZ, Salvador. Académico de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana. Exdirector de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana. Ex Consejero Presidente del Instituto Electoral Veracruzano.

RAMÍREZ BRETON, Ángel. Licenciado y maestro por la Universidad Veracruzana. Especialidad en Derecho Procesal Constitucional impartido por el Colegio de Secretarios de la S.C.J.N. Curso de posgrado en Derecho Constitucional en la Universidad de Salamanca, España. Asesor Jurídico del H. Congreso del Estado.

TREJO RODRÍGUEZ, Yesenia del Carmen. Doctora en Derecho Público. Catedrática de la Facultad de Derecho. Investigadora de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana. Maestra en postgrado. Miembro del Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A. C., Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Línea de investigación, derecho fiscal y derecho económico.

ZUÑIGA ORTEGA, Alejandra Verónica. Doctora en Derecho Público por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana. Especialidad en derecho civil por la Universidad de Salamanca, España. Catedrática en la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, en la maestría de Derecho Electoral y en la Licenciatura de Derecho que imparte la Universidad de Xalapa. Jefa de la licenciatura de Derecho y Ciencias de la Educación de la Universidad Xalapa.