

EL MUNICIPIO VERACRUZANO. ALGUNOS APUNTES

THE MUNICIPALITIES OF VERACRUZ STATE. SOME NOTES

Autor: David Román Jiménez López

Institución: Universidad Nacional Autónoma, México

Correo electrónico: davidjimenez@politicas.unam.mx

RESUMEN

Bajo la premisa de que el Municipio es la base del federalismo mexicano y el nivel de gobierno más cercano al pueblo, y que es en el Estado de Veracruz donde se colocó la primera piedra, resulta necesario analizarle toda vez que enfrenta innumerables problemas que ponen en riesgo su autonomía y libertad. Por lo anterior expuesto, esta colaboración analiza y presenta el *statu quo* del régimen municipal mexicano y, en especial, de aquel que integra al Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave a plena luz del siglo XXI.

Palabras clave: Ayuntamiento, Constitución, Estado, Federación, Municipio.

ABSTRACT

Under the premise that the Municipality is the basis of Mexican federalism and the level of government closest to the people, and that it is in the State of Veracruz where the first stone was laid, it is necessary to analyze it since it faces innumerable problems that put in risk their autonomy and freedom. Due to the prior exposing this collaboration analyzes and presents the status quo of the Mexican municipal system and, especially, of that which integrates the State of Veracruz de Ignacio de la Llave in the light of the 21st century.

Keywords: City Council, Constitution, Federation, Municipality, State.

INTRODUCCIÓN

Son diversas las acepciones que definen el término *Estado*, “pero todas coinciden, generalmente, con la misma raíz epistemológica, la de Hans Kelsen” (Jiménez, 2015, p. 10), donde se desprenden tres elementos: el territorio, la población y el poder; este último también llamado elemento constitutivo, toda vez que se refiere a la potestad que ejerce un Estado respecto de otro, lo que lo convierte en soberano, independiente, libre y autónomo, capaz de autodeterminarse; por lo tanto, podemos considerar a la soberanía como “la libertad del Estado para autodeterminarse, para poder elegir libremente su destino.” (Porrúa, 1962, p.284). Para efectos del presente documento, entenderemos por Estado a “una circunscripción territorial específica,

organizada mediante la coincidencia constantemente renovada de las voluntades de sus integrantes, sujeta a un orden jurídico propio y a un poder soberano.” (Fernández, 2006, p.11)

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) nos menciona que el Estado Mexicano se constituye en una República Federal compuesta por Estados libres y soberanos, también denominados *Entidades Federativas*, en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios constitucionales. Por federación debemos entender al acuerdo de voluntades entre varias entidades territoriales llamadas coloquialmente Estados, las cuales delegan parte de su autonomía a un poder central; en este sentido de ideas, los estados conservan siempre su soberanía, por tanto, también, sus leyes y autoridades propias. Al respecto Luna Leal menciona que:

(...) el sistema federal implica la existencia de dos órdenes o niveles de gobierno: el federal y el local, ambos subordinados para el particular mexicano a la Constitución General de la República; en dicho sentido, los órdenes o niveles de gobierno en nuestro sistema no sólo lo constituyen las entidades federativas, sino también el Distrito Federal y los Municipios. (Luna, 2010, p.20).

En otras palabras, en el sistema federal mexicano se descentralizaron las facultades centralistas que originalmente tenía el virreinato novohispano a las actuales Entidades Federativas¹ (antiguamente Intendencias, Reinos o Capitanías Generales en la época virreinal) para el mejor funcionamiento de sus atribuciones, tenía la existencia de dos niveles: el federal y el local, dividiéndose este último, política y administrativamente en el *Municipio*, el cual ha sido definido como “la entidad política jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y que se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines.” (Rendón Huerta, 2005, p.13)

El Municipio es la base del federalismo mexicano y el nivel de gobierno más cercano al pueblo, resulta evidente estudiarlo ya que pese a las constantes reformas constitucionales al artículo 115 y demás disposiciones que lo regulan, no ha dejado de ser, en la práctica, un organismo descentralizado de las Entidades Federativas de quien depende en un mayor porcentaje para la toma de sus decisiones sociales,

¹ Hoy en día, la federación mexicana cuenta con una división política de 32 entidades federativas (estados), que a su vez se dividen en 2,458 municipios y 16 demarcaciones territoriales (alcaldías de la Ciudad de México).

políticas y económicas, aunado a la incapacidad institucional que caracteriza a sus Ayuntamientos y a sus Administraciones, orígenes de innumerables problemas que ponen en peligro su autonomía y libertad, garantizadas en el Pacto Federal. Por lo anteriormente expuesto, esta colaboración, más que una crítica, conforma un breve análisis exhaustivo de los elementos, organización y funciones que constituyen al Ayuntamiento y su función pública interior, exponiendo, además, algunos visibles retos institucionales que debe afrontar, presentando, así, el *statu quo* del régimen municipal mexicano y, en especial, de aquel que integra al Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a plena luz del siglo XXI.

DESARROLLO

El primer Ayuntamiento de la América Continental fue establecido en México, como una estrategia política del capitán Hernán Cortés, al fundarse el 22 de abril del 1519 la Villa Rica de la Vera Cruz, hoy ciudad de Veracruz. Un bienio después, por así constar a los intereses de la Corona Española, se constituyó el Ayuntamiento de Coyoacán en 1521, estableciéndose los cimientos para lo que posteriormente sería el Ayuntamiento de la Ciudad de México, fundado en 1524.

En el México Independiente el régimen local fue fragmentado políticamente en Estados y en Territorios, los cuales a su vez se dividieron en departamentos, distritos o cantones, desvalorando al Municipio como el último eslabón de la cadena geopolítica, clasificando sus mandos en Alcaldías Mayores y Alcaldías Menores, atribuyéndole las mismas facultades que le confería las Ordenanzas de 1786, siendo obsoleta su regulación en las Constituciones de 1824 y 1857.²

La situación jurídico-política del México de los siglos XIX y principios del XX no permitió un avance en la institución municipal, haciéndola, especialmente durante el Porfiriato (1876-1911), la parte menos significativa dentro de la estructura económica, política y social del país. Durante este periodo histórico la institución se vio mermada por las denominadas Prefecturas y/o Jefaturas Políticas. Esta situación provocó descontentos en diversos grupos ideológicos del periodo revolucionario, quienes propugnaban por la consolidación de un municipio *libre*, donde no hubiera poder intermedio entre el que emanaba de él y el del gobierno del Estado, y donde tuvieran, los primeros, capacidad de decisión en lo relativo a su administración

² Las *Ordenanzas de Intendentes para la Nueva España* del 4 de diciembre de 1786 atribuían a los Alcaldes Mayores facultades de supervisión, control, vigilancia y sanción ante actos contrarios a las normas y a las buenas costumbres, aunque carecían de representación política, por considerarse esta actividad propia de los Corregidores o de los Jefes de Partido.

interior.³ La existencia de un texto que hiciera alusión al municipio fue el eje rector del Plan de Guadalupe de 1913 y del Plan de Ayala de 1916 de Venustiano Carranza y Emiliano Zapata, respectivamente, quienes se pronunciaron por la libertad municipal.

Todos estos y demás proyectos sociopolíticos sirvieron de fundamento para que el Constituyente de Querétaro (1916-1917) redactara la vigente Constitución Política, cuya reforma fue promulgada el 5 de febrero de 1917, donde se creó la figura del *Municipio Libre* en su artículo 115, mismo que le consagra como la base de la división territorial, política y administrativa de las entidades federativas. Cabe destacar, que de todas las reformas constitucionales que ha tenido el citado precepto constitucional, la que ha llevado a la cúspide a la institución es la de diciembre de 1999, con la que se le elevó a rango de nivel de gobierno, esto es, gobernado, ya no administrado, por un Ayuntamiento, confiriéndole así una libertad muy criticada en el plano doctrinal, tal como la que expresa González Oropeza al decir que el:

(...) equívoco término de municipio “libre”, que debiera ser cambiado por “autónomo”, no ha sido delimitado ni en la legislación ni en la jurisprudencia como merece (...) Actualmente resulta insatisfactoria y modesta tal libertad, cuando la propia Constitución federal (...) le otorga la naturaleza de corporación administrativa descentralizada por región, como si fuera dependencia de algún poder ejecutivo, y no se le confieren las funciones propias de cualquier otro nivel de gobierno, como son: facultades (...) legislativas - no meramente reglamentarias-, y judiciales. (González, 2010, p. 211).

Dado de lo anterior, surgen las siguientes interrogantes: ¿Qué diferencia hay entre Municipio y Ayuntamiento?, ¿Qué es el Ayuntamiento?, ¿Cuáles son las atribuciones del Ayuntamiento y cómo funciona? y ¿Quiénes integran el Ayuntamiento?

Por Ayuntamiento debemos entender al “órgano colegiado y deliberante,⁴ de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas del Estado.” (Quintana, 2011, p.203). En otras

³ En su momento, las frecuentes denuncias periodísticas cobraron forma de demandas políticas. Así la pugna por el Municipio Libre fue una de las causas del movimiento revolucionario de 1910. Los partidos Liberal Mexicano, Democrático y el Anti Reelectionista se pronunciaron por la desaparición de las Jefaturas Políticas por considerarlas fuente de opresión municipal.

⁴ Al ser un colegio, el Ayuntamiento delibera la aprobación de todos sus actos de gobierno, lo que lo convierte en un órgano de gobierno democrático, toda vez que los sus miembros al ser electos, de manera directa o proporcional, pertenecen a diferentes vertientes políticas. En este sentido, todos los acuerdos emanados por dicho colegio son vinculatorios porque su contenido provoca consecuencias jurídicas en la población y en el territorio del municipio.

palabras, “el ayuntamiento es el representante más inmediato y directo de la población del Municipio”. (Robles, 1998, p.162)

Ahora bien, los Ayuntamientos funcionan mediante Sesiones, sean éstas ordinarias, extraordinarias o solemnes, según sea el acuerdo a aprobarse, las cuales han sido denominadas por las legislaciones locales como *Cabildo*,⁵ término que es bien definido por el artículo 28 de la Ley Orgánica del Municipio Libre y Soberano para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (LOMLSVer), como la forma de reunión del Ayuntamiento donde se resuelven, de manera colegiada, los asuntos relativos al ejercicio de sus atribuciones de gobierno, políticas y administrativas, efectuándose en el recinto municipal y que podrán adoptar la modalidad de públicas o secretas. La composición del Cabildo se consolida con la presencia de todos los ediles, o cuando exista *quórum*, sujetándose éste a la fórmula del cincuenta por ciento más uno, concretándose así la mayoría calificada. Los acuerdos levantados en Cabildo deberán ser tomados por la mayoría de votos, salvo en los casos excepcionales que sean expresados en cada una de las Constituciones locales.

La integración de los Ayuntamientos se compone de tres autoridades esenciales: el *presidente municipal*, el *síndico* y el *regidor*. El presidente municipal, mal llamado *alcalde*, es quien preside el Ayuntamiento y la Administración Pública Municipal, y lo representa ante otros municipios, ante el Estado o ante otros Estados y ante la Federación; en la práctica se le considera como la máxima autoridad municipal, suposición errónea e imprecisa, ya que es el Ayuntamiento la autoridad gubernativa del Municipio. El síndico, por su parte, es el representante legal del Ayuntamiento, en él recae la procuración, defensa y promoción de los intereses jurídicos del municipio; por su parte, también es su menester vigilar la exacta recaudación de las contribuciones, del erario y del patrimonio municipales. Por último, el regidor, autoridad predominante en el Ayuntamiento, representa electoralmente a un sector de la población municipal, y supervisa la correcta prestación de los servicios municipales a través de la conformación de las *Comisiones Edilicias* las cuales son

⁵ La tradición colegial del municipio mexicano es una herencia de España, mediante el uso de los Cabildos, término que deriva del latinismo *Concilium*, que significa *junta suprema*. En el México novohispano, existían dos tipos de cabildo, el eclesiástico y el secular; referente al segundo, los hispanos también lo denominaban *concejo*, *municipalidad* o *ayuntamiento*, y cuya función estaba a cargo el gobierno del municipio, cédula o base de la organización política de la época colonial.

órganos de vigilancia, dictamen y representación del Ayuntamiento, en las diferentes ramas del gobierno y la administración municipal.⁶

El multicitado artículo 115 Constitucional faculta a los Ayuntamientos a una serie de atribuciones, las cuales, según Jiménez López, se pueden simplificar de la siguiente manera:

- 1) *Atribuciones electorales.* Son aquellas donde se faculta al Ayuntamiento para convocar a referéndum o a plebiscito.
- 2) *Atribuciones de servicios públicos.* Son aquellas donde se faculta al Ayuntamiento a proporcionar a sus gobernados una serie de servicios públicos establecidos por la Constitución, garantizándoles, así, el mínimo vital y la dignidad humana.
- 3) *Atribuciones en materia laboral.* Son aquellas donde se faculta al Ayuntamiento, en calidad de patrón, de regular las relaciones con sus empleados y prestadores de servicios profesionales.
- 4) *Atribuciones administrativas.* Son aquellas donde se faculta al Ayuntamiento para administrar libremente su hacienda y su patrimonio.
- 5) *Atribuciones legislativas.* Son aquellas donde se faculta a los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias de acuerdo a su competencia, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados. (Jiménez, 2015, pp. 65-66)

Veracruz de Ignacio de la Llave es uno de los 32 Estados que conforman la federación mexicana. Ocupa el tercer lugar de las primeras entidades federativas con mayor número de Municipios, al contar con 212, estando por debajo de Oaxaca que tiene 570, Puebla con sus 217, y por encima del Estado de México y Jalisco con

⁶ Conforme al *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017*, al cierre del 2016, los Ayuntamientos en México se integraron por 22 mil 855 ediles, de los cuales 2 mil 458 fueron presidentes municipales, 2 mil 604 fueron síndicos y 17 mil 793 fueron regidores.

125 cada uno.⁷ Haciendo uso de los datos del Anuario Estadístico y Geográfico de Veracruz de Ignacio de la Llave 2017, observamos que de los 212 Municipios que componen la geografía veracruzana, aproximadamente el 32.24 % de la población total del Estado (2 millones 615 mil 624 habitantes) habita en diez de ellos:

Tabla No. 1. Municipios con mayor de población en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

MUNICIPIOS CON MAYOR POBLACIÓN EN EL ESTADO.	
<i>Municipio Libre</i>	<i>Población</i>
Veracruz	609,964 hab.
Xalapa ⁸	480,841 hab.
Coatzacoalcos	319,187 hab.
Córdoba	218,153 hab.
Poza Rica	200,119 hab.
San Andrés Tuxtla	164,834 hab.
Tuxpan	161,829 hab.
Papantla	161,097 hab.
Minatitlán	157,393 hab.
Boca del Río	142,207 hab.

⁷ El artículo 9° de la LOMLSVer enuncia los municipios integrantes del Estado de Veracruz, siendo los siguientes: Acajete, Acatlán, Acayucan, Actopan, Acula, Acultzingo, Agua Dulce, Álamo Temapache, Alpatláhuac, Alto Lucero de Gutiérrez Barrios, Altotonga, Alvarado, Amatitlán, Amatlán de los Reyes, Ángel R. Cabada, Apazapan, Aquila, Astacinga, Atlahuilco, Atoyac, Atzacan, Atzalan, Ayahualulco, Banderilla, Benito Juárez, Boca del Río, Calchualco, Camarón de Tejada, Camerino Z. Mendoza, Carlos A. Carrillo, Carrillo Puerto, Castillo de Teayo, Catemaco, Cazonos de Herrera, Cerro Azul, Citlaltépetl, Coacoatzintla, Coahuilán, Coatepec, Coatzacoalcos, Coatzintla, Coetzala, Colipa, Comapa, Córdoba, Cosamaloapan, Cosautlán de Carvajal, Coscomatepec, Cosoleacaque, Cotaxtla, Coxquihui, Coyutla, Cuichapa, Cuitláhuac, Chacaltianguis, Chalma, Chiconamel, Chiconquiaco, Chicotepec, Chinameca, Chinampa de Gorostiza, Chocamán, Chontla, Chumatlán, El Higo, Emiliano Zapata, Espinal, Filomeno Mata, Fortín, Gutiérrez Zamora, Hidalgotitlán, Huatusco, Huayacocotla, Hueyapan de Ocampo, Huiloapan de Cuauhtémoc, Ignacio de la Llave, Iamatlán, Isla, Ixcatepec, Ixhuacán de los Reyes, Ixhuatlán de Madero, Ixhuatlán del Café, Ixhuatlán del Sureste, Ixhuatlancillo, Ixmatalhuacan, Ixtaczoquitlán, Jalacingo, Jalcomulco, Jáltipan, Jamapa, Jesús Carranza, Jilotepec, José Azueta, Juan Rodríguez Clara, Juchique de Ferrer, La Antigua, La Perla, Landero y Coss, Las Choapas, Las Minas, Las Vigas de Ramírez, Lerdo de Tejada, Los Reyes, Magdalena, Maltrata, Manlio Fabio Altamirano, Mariano Escobedo, Martínez de la Torre, Mecatlán, Mecayapan, Medellín de Bravo, Miahuatlán, Minatitlán, Misantla, Mixtla de Altamirano, Moloacán, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Naolinco, Naranjal, NaranjosAmatlán, Nautla, Nogales, Oluta, Omealca, Orizaba, Otatitlán, Oteapan, Ozuluama, Pajapan, Pánuco, Papantla, Paso de Ovejas, Paso del Macho, Perote, Platón Sánchez, Playa Vicente, Poza Rica de Hidalgo, Pueblo Viejo, Puente Nacional, Rafael Delgado, Rafael Lucio, Río Blanco, Saltabarranca, San Andrés Tenejapan, San Andrés Tuxtla, San Juan Evangelista, San Rafael, Santiago Sochiapan, Santiago Tuxtla, Sayula de Alemán, Sochiapa, Soconusco, Soledad Atzompa, Soledad de Doblado, Soteapan, Tamalín, Tamiahua, Tampico Alto, Tancoco, Tantima, Tantoyuca, Tatahuicapan de Juárez, Tatatila, Tecolutla, Tehuipango, Tempoal, Tenampa, Tenochtitlán, Teocelo, Tepatlaxco, Tepetlán, Tepetzintla, Tequila, Texcatepec, Texhuacán, Texistepec, Tezonapa, Tierra Blanca, Tihuatlán, Tlachichilco, Tlacojalpan, Tlacolulan, Tlacotalpan, Tlacotepec de Mejía, Tlalixcoyan, Tlalnahuayocan, Tlaltetela, Tlapacoyan, Tlaquilpa, Tlilapan, Tomatlán, Tonayán, Totutla, Tres Valles, Tuxpan, Tuxtilla, Ursulo Galván, Uxpanapa, Vega de Alatorre, Veracruz, Villa Aldama, Xalapa, Xico, Xoxocotla, Yanga, Yecuatla, Zacualpan, Zaragoza, Zentla, Zongolica, Zontecomatlán y Zozocolco de Hidalgo.

⁸ El Municipio de Xalapa es la Capital del Estado desde 1885, siendo entonces Gobernador el Gral. Juan de la Luz Enríquez Lara, de ahí la denominación de su cabecera municipal, la Ciudad de Xalapa-Enríquez.

Del análisis de los artículos 17, 18, 20 y 21 de la LOMLSVer, desprendemos que los municipios veracruzanos, son gobernados por Ayuntamientos integrados por un Presidente Municipal, un Síndico Único y el número de Regidores proporcional a la población municipal, los cuales durarán en su encargo un cuatrienio,⁹ y tomarán posesión de éste, el día primero de enero inmediato a la elección. Para ser edil se requiere:

- 1) Ser ciudadano veracruzano en pleno ejercicio de sus derechos, originario del municipio o con residencia efectiva en su territorio no menor de tres años anteriores al día de la elección;
- 2) No ser ministro de algún culto religioso;
- 3) No ser servidor público en ejercicio de autoridad, en los últimos sesenta días anteriores al día de la elección ordinaria, o a partir del quinto día posterior a la publicación de la convocatoria para la elección extraordinaria; y
- 4) No tener antecedentes penales por la comisión de delitos realizados con dolo, exceptuando aquellos en los que se hayan concedido los beneficios de conmutación o suspensión condicional de la sanción.

El desempeño edilicio será obligatorio y su remuneración se fijará en el Presupuesto de Egresos de cada Municipio, atendiendo a los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del Gasto Público. De los artículos 22 y 23 de la LOMLSVer se desprende que los ediles sólo podrán separarse de su cargo por renuncia o por las causas graves que señalen las leyes respectivas del Estado. Por otro lado, los ediles, así como los demás servidores públicos de la Administración Pública Municipal, no podrán tener otro cargo público o empleo de carácter remunerado en los gobiernos estatal o federal o de otros municipios. En ambos casos, deberá constar la autorización del Congreso del Estado o de la Diputación Permanente.

Como todo Ayuntamiento mexicano, el veracruzano funciona a través del Cabildo, cuya regulación se sitúa en los artículos 28 al 32 de la LOMLSVer, en donde podemos observar que las resoluciones emanadas del colegio se denominan *Acuerdos*, mismos que se materializan en documentos llamados *Actas de Cabildo*, las cuales deberán estar rubricadas por los ediles y refrendadas por el secretario del

⁹ Si algún edil no se presentare o dejare de desempeñar su cargo sin causa justificada, será sustituido por el suplente o se procederá según lo disponga la LOMLSVer.

Ayuntamiento. Los acuerdos levantados en Cabildo deberán ser tomados por la mayoría de los votos, salvo en casos excepcionales localizados en la Constitución local.

Son atribuciones de los Ayuntamientos veracruzanos, las enunciadas en los artículos 34 y 35 de la LOMLSVer, entre las que destacan:

- I. Aprobar los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general que organicen las funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal;
- II. Iniciar, ante el Congreso del Estado, leyes o decretos en lo relativo a sus localidades y sobre los ramos que administre;
- III. Recaudar y administrar en forma directa y libre los recursos que integren la Hacienda Municipal, proponiendo al Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones, productos y aprovechamientos municipales;
- IV. Elaborar, aprobar, ejecutar, evaluar, actualizar y publicar el Plan Municipal de Desarrollo;
- V. Aprobar su Presupuesto de Egresos y su Proyecto de Ley de Ingresos;
- VI. Crear los órganos centralizados y desconcentrados que requiera la Administración Pública Municipal para la mejor prestación de los servicios de su competencia, de conformidad con las disposiciones presupuestales y reglamentarias municipales aplicables;
- VII. Resolver sobre el nombramiento, a propuesta del Presidente Municipal, y, en su caso, remoción o licencia del Tesorero, del secretario del Ayuntamiento, del Titular del Órgano de Control Interno, del comandante de la Policía Municipal, del Titular de Transparencia y Acceso a la Información, del Director de Obras Públicas y del Titular del Instituto Municipal de la Mujer;
- VIII. Crear, previa autorización del Congreso del Estado, las entidades paramunicipales necesarias para el correcto desempeño de sus atribuciones administrativas;

- IX. Realizar estudios, programas de investigación, capacitación y orientación en materia de desarrollo municipal, comunitario, de participación social y perspectiva de género;
- X. Celebrar, previo acuerdo de Cabildo, convenios de coordinación y asociación con otros municipios, con el Estado u otros Estados y/o con la Federación para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan;
- XI. Establecer sus propios órganos de control interno autónomos;
- XII. Tener a su cargo los siguientes servicios públicos municipales: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastros; g) Construcción y mantenimiento de calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, policía preventiva municipal, protección civil y tránsito; i) Promoción y organización de la sociedad, para la planeación del desarrollo urbano, cultural, económico, forestal y del equilibrio ecológico; j) Salud pública municipal; y k) Las demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales, socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de los municipios;
- XIII. Formular, aprobar y administrar, en términos de las disposiciones legales aplicables, la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participando en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia y en la formulación de programas de desarrollo regional; y
- XIV. Convocar, en los términos que establezcan la Constitución del Estado y la ley de la materia, a referendo y/o plebiscito.

En el 2006 la entonces Secretaría de Desarrollo Social, hoy Secretaría del Bienestar, anunció que el 62.6 % de los municipios en México presentaban un índice de incapacidad institucional, con un valor menor a seis puntos (en una escala del uno al diez). La incapacidad institucional se debe, generalmente, a que: “I.- Las funciones

que realizan diversas áreas administrativas no están claramente delimitadas ni definidas, lo que provoca duplicaciones e ineficiencias; y II.- Con frecuencia los perfiles del recurso humano no corresponden a la función que se desempeña.” (Acosta, 2006, p.190) Esta problemática se encuentra vinculada con la ausencia de transparencia y rendición de cuentas, evidenciando, así, al Municipio como “el nivel de gobierno con mayores problemas de opacidad”. (Pardinas, 2010, 5-1)

Notables deficiencias adolecen al régimen municipal, producto de la incapacidad institucional, entre las que podemos enumerar: I.- Irresponsabilidad administrativa; II.- Indeterminación de políticas públicas claras y aplicables; III.- Imprecisión, vaguedad o ausencia en la fijación de Indicadores de Desempeño; IV.- Falta de Transparencia y Rendición de Cuentas; y V.- Nepotismo, corrupción y clientelismo.¹⁰

En la operación cotidiana del gobierno y administración municipales, de conformidad con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental realizada en el 2019 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI) se desprende que el 47.2 % de la población se encuentra satisfecha con la calidad de los servicios públicos básicos; es decir, que el 52.8 % de los encuestados no aprueban la eficacia y eficiencia de los servicios públicos prestados por las municipalidades.

Por otro lado, tributariamente, a los municipios se les ha visto:

(...) como gestores de los ingresos que el Congreso Local les asigne [por lo que resulta] evidente que las competencias tributarias a favor de los municipios, en nuestro sistema fiscal, se les concibe en forma limitada hacia actos poco onerosos [quedando la Hacienda Municipal] al margen de la gestión de los ingresos provenientes por la federación y los estados, más los que obtiene por contribuciones propias (...) en la modalidad de impuestos [como el Predial] y contribuciones de mejoras [así como el derivado] en la asignación de cuotas y tarifas [y por] el cobro del pago de derechos por los servicios públicos prestados. (Trejo, 2014, p.243-254)

Otro reto, de gran valía, que deben afrontar nuestros municipios es la deficiencia en su facultad reglamentaria, situada en los artículos 115 fracción II de la Constitución

¹⁰ Grave problema, que no tan sólo afectan a los municipios, sino a todas las instituciones públicas de México, es la *corrupción*, misma que origina un estado de impunidad e indefensión jurídica. La definición más aceptada por su sencillez y precisión es la adoptada por la organización Transparencia Internacional: “*el abuso del poder público para beneficio privado*”.

federal, 71 de la Constitución local y 34 de la LOMLSVer, en donde aproximadamente el 75 % de los municipios del Estado se caracterizan por contar con reglamentos ambiguos, deficientes, desactualizados en las reformas constantes en materia de Derechos Humanos, o en el mayor de los casos son totalmente inexistentes, lo que pone en un verdadero estado de indefensión jurídica a sus gobernados.¹¹

CONCLUSIONES

Frente al escenario referido, se requiere, de manera inmediata, trabajar en los ámbitos del gobierno y de la administración municipales:

- I. En el sector gubernamental, los ayuntamientos deben valorar más su potestad soberana, exigiendo a los poderes federal y local, a través de los pocos mecanismos con que cuentan, se les respete su autonomía, y sobre todo su libertad, dejándoseles ver como organismos descentralizados para verlos como verdaderos niveles de gobierno, con libertad plena de decisión de sus actos, convirtiéndose en verdaderos coadyuvantes de la Federación y los Estados ante la tarea titánica de garantizar las prerrogativas y exigencias de sus gobernados. Ejemplos claros son la potestad con que los municipios puedan adquirir empréstitos o puedan aprobar, sin necesidad de la autorización del Congreso del Estado, su Ley de Ingresos o su Presupuesto de Egresos, o también, por ejemplo, puedan constituir su propio Sistema Municipal Anticorrupción, por citar algunos casos.
- II. Relacionado con el punto anterior, y no menos que aquél, se requiere una pronta transformación en la administración municipal, mediante certificaciones en la gestión y ejecución de los servicios públicos que prestan,¹² ejecutando políticas públicas basadas en resultados (GpR),¹³ fundados en estándares

¹¹ Con base en la información obtenida en el portal electrónico del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), en su Índice de Reglamentación Municipal Básica del año 2012, encontramos una debilidad-ausencia del marco reglamentario municipal en el Estado de Veracruz. Aproximadamente el 56% de los ayuntamientos veracruzanos sí han ejercido su facultad reglamentaria, de los cuales el 25% la han practicado de manera correcta, ajustándose a los principios constitucionales de Estado de Derecho, y a la dinámica jurídica en relación al progreso que cada uno de los municipios han tenido, así como a sus necesidades.

¹² El Municipio Boca del Río, en el Estado de Veracruz, recibió el 20 de enero del 2020 la Certificación de la Norma ISO 18091:2019 por el World Council for Quality, siendo el primer nivel de gobierno en Latinoamérica en contar una certificación como Gobierno Confiable.

¹³ Hoy en día se habla de un enfoque de *Nueva Gestión Pública* (NGP) aplicable a las administraciones gubernamentales, el cual *ad grosso motu* busca la eficiencia de las estructuras administrativas enfocándose en satisfacer las necesidades y demandas de los gobernados, eliminando las graduales y consuetudinarias prácticas burocráticas que entorpecen la eficiencia y eficacia prestacional en los servicios públicos, desarrollando elementos para una *Gestión para Resultados* (GpR) sustentada

internacionales como la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (e Incluyente),¹⁴ para así constituir gobiernos y administraciones más eficientes, eficaces, innovadores, con indicadores de desempeño de calidad, que promuevan y capten inversiones, impulsen el uso de nuevas tecnologías, que se comprometan a respetar el acceso a la información pública, a la transparencia, a la rendición de cuentas y a la fiscalización, estimulando la constante participación de la ciudadanía y de los diferentes sectores de su comunidad, para así lograr la justicia social para con sus gobernados y garantizarles a estos una vida digna y todos aquellos derechos que, por su naturaleza, les son inherentes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACOSTA, Octavio (2006). Experiencias, retos y desafíos en la profesionalización de los municipios en México. En "La Gestión Profesional de los municipios en México" México, CIDE-Banco Mundial-SEDESOL.
- FERNÁNDEZ R., Jorge (2006). El Federalismo: Serie de grandes temas del Constitucionalismo Mexicano. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- GONZÁLEZ O., Manuel (2010). La dimensión constitucional del gobierno municipal. México: H. Congreso del Estado de Guerrero.
- JIMÉNEZ L., David R. (2015). La Facultad Reglamentaria Municipal en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Análisis y Consideraciones. Tesis de Licenciatura, México, Universidad Veracruzana.
- LUNA L, Marisol (2010). Los conflictos intermunicipales por límites territoriales en el Estado de Veracruz, México, Universidad Veracruzana
- (2014). El Municipio Veracruzano. En "El Constitucionalismo Veracruzano en el Siglo XXI". México, Universidad Veracruzana - Instituto Universitario Ortega y Gasset de México.

en actividades planeadas con poco presupuesto, sustentables y continuamente evaluadas por organismos externos al gubernamental. La GpR es sin lugar a duda un aliciente a la administración tradicional que promueve la toma de decisiones, proporciona un marco coherente en el tratamiento de la información, la cual la transparenta, planifica bajo estrategias, previene y trata los riesgos, monitorea el progreso de una *policy* y favorece la rendición de cuentas y las evaluaciones.

¹⁴ La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un plan de acción mundial en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. Busca fortalecer la paz universal y la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad de géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, para avanzar así hacia el desarrollo sostenible. Se compone de 17 objetivos y 169 metas de carácter universal que abarcan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: social, económica y ambiental. Su fundamento legal es la Declaración de la Agenda publicada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y que entró en vigor el pasado 1° de enero del 2016. Véase <http://agenda2030.mx/ODSopc.html?lang=es#/about>

PARDINAS, Juan E. (2010). El municipio: La institución de la opacidad. En la “Serie El uso y abuso de los Recursos Públicos”, Cuaderno de Debate No. 5, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE.

PORRÚA P., Francisco (1962). Teoría del Estado. México : Ed. Porrúa.

QUINTANA R., Carlos F. (2011). Derecho Municipal. México : Ed. Porrúa.

RENDÓN HUERTA B., Teresita (2005). Derecho Municipal. México: Ed. Porrúa.

ROBLES M., Reynaldo (1998). El Municipio. México: Ed. Porrúa.

TREJO C., Yesenia (2014). Competencias Tributarias Municipales en el Estado de Veracruz. En “El Constitucionalismo Veracruzano en el Siglo XXI”. México, Universidad Veracruzana - Instituto Universitario Ortega y Gasset de México.

Legisgrafía.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, promulgada el 5 de febrero de 1917. *Actualización a la última reforma publicada el 8 de mayo del 2020 en el Diario Oficial de la Federación.*

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, promulgada el 25 de septiembre de 1917. *Actualización a la última reforma publicada el 17 de septiembre del 2020 en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz.*

LEY NÚM. 9 ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE Y SOBERANO PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, promulgada y publicada el 5 de enero del 2001. *Actualización a la última reforma publicada el 28 de julio del 2020 en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz.*