



EL MUNICIPIO Y SUS DESAFÍOS

ALGUNAS REFLEXIONES

Marisol Luna Leal



INSTITUTO
UNIVERSITARIO
DE
INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y
GASSET
MÉXICO



ESTUDIOS
INSTITUCIONALES
JOSE RAMON
COSSIO DIAZ

El propósito es indiscutible y claro: contar con gobiernos municipales eficaces, eficientes, con diseños jurídicos y económicos acordes a su entorno; realmente autónomos en constante proceso de innovación en la promoción y captación de inversiones; comprometidos con los mecanismos de transparencia en el uso y destino de los recursos públicos; con una activa participación y cogestión ciudadana; convertidos en verdaderos niveles de gobierno que satisfagan completamente los servicios y funciones públicas a su cargo; y reales coadyuvantes de las entidades y la federación en las atribuciones de su competencia.

Estoy convencida de que es viable construir muchas de las soluciones que nuestro país requiere desde los ámbitos municipales y, como en otras muchas historias, generar el movimiento, la ruptura, desde las periferias, hacia el centro. Desde luego que la complejidad radica en encontrar el diseño normativo-institucional adecuado para cada una de esas periferias.

Marisol Luna Leal

- Licenciada y Doctora en Derecho con *Mención Honorífica* por la Universidad Veracruzana.
- Especialización en Derecho Constitucional otorgada por la Fundación General de la Universidad Salamanca. España.
- Estudios de Máster/Maestría en *Alta Dirección de Gobierno y Políticas Públicas* impartida por la Fundación Ortega y Gasset, Madrid; y, el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. México, respectivamente.
- Diplomada en Amparo, Educación Superior y Liderazgo Educativo.

Actividad universitaria

- Académico de Carrera Docente de Tiempo Completo Titular "C" adscrita a la Carrera de Derecho del Sistema de Enseñanza Abierta Región Veracruz. Universidad Veracruzana.
- Coordinadora de la Maestría en Derechos Humanos y Justicia Constitucional. Mayo 2013 a la fecha.
- Coordinadora de la Maestría en Derecho Constitucional. Universidad Veracruzana. Enero 2012 a la fecha.
- Coordinadora del Cuerpo Académico Estudios Institucionales. José Ramón Cossío Díaz. Octubre de 2010 a la fecha.
- Coordinadora de Posgrado, Educación Continua e Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana. 2009-2010.

Algunas de sus publicaciones

- Los conflictos intermunicipales por límites territoriales en el Estado de Veracruz, Volumen 10, Biblioteca Digital de Humanidades - Universidad Veracruzana, 2010. Consulta: <http://www.uv.mx/bdh/documents/LibroLunaLimites.pdf> (libro digital)
- Compilación de Leyes Orgánicas del Municipio Libre del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave. 1840-2004, Facultad de Derecho U.V.-H. Ayuntamiento Constitucional de Santiago Tuxtla, Ver. Xalapa, Ver. Septiembre 2006.
- "Conflictos por límites territoriales intermunicipales en México. Estado de la cuestión" en Derecho Constitucional Estatal. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados, Astudillo César y Casarín León Manlio F., Coords., III-UNAM, México, 2010.
- "Retrospectiva y retos del municipio. Una visión del particular veracruzano." en Revista Letras Jurídicas, No. 22, julio-diciembre 2010, Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana.
- En coautoría: Metodología de la Investigación Jurídica, 2ª edición, Facultad de Derecho-Universidad Veracruzana, Xalapa, Ver. 2009.

ISBN: 978-607-9248-43-7



9 786079 248437

El municipio y sus desafíos

ALGUNAS REFLEXIONES

MARISOL LUNA LEAL

**El municipio y sus desafíos.
Algunas reflexiones**

© Marisol Luna Leal

**Primera edición 2015
Derechos reservados**

ISBN: 978-607-9248-43-7

Queda estrictamente prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, bajo cualquier medio electrónico o mecánico, sin la autorización por escrito de los titulares de la misma.

Diseño de portada:
L.D.G. Monserrat Castellanos Zuccolotto

Impreso y hecho en México

Código Taller Editorial
Xalapa, Veracruz, México.
codice@xalapa.com

Índice

Prólogo	9
---------------	---

Introducción	11
--------------------	----

I

El municipio mexicano de nuestros días

1. Planteamiento	15
2. Aspectos normativos	16
3. Municipio. Elementos. Ayuntamiento. Atribuciones.	18
4. Aspectos sociopolíticos	24
5. La gran reforma constitucional en materia municipal que no llega. Algunos aspectos	25
5. A manera de conclusiones	32

II

La implementación del Modelo de Policía Estatal Acreditable con Mando Único Coordinado y su incidencia en los municipios mexicanos. Actualización y avances

1. Planteamiento	35
2. El Estado y la seguridad pública	35
3. El municipio y su facultad en materia de seguridad pública	39
4. Implementación del Modelo de Policía Estatal Acreditable con Mando Único Coordinado y su incidencia en los municipios mexicanos. Origen y consecuencias	43
5. Conclusiones	50

III

La coadyuvancia de los municipios mexicanos en el cumplimiento de los derechos sociales. ¿Posibilidad o ficción?

1. Planteamiento	53
2. Acerca de los derechos sociales	54
3. Las competencias del municipio en el sistema federal mexicano	55
4. Una visión del municipio mexicano en la actualidad	59
5. A manera de conclusiones. Retos	61

IV

Conflictos intermunicipales por límites territoriales. Estado de la cuestión

1. Planteamiento.....	65
2. El municipio en el sistema federal mexicano.....	65
3. Elementos del municipio.....	66
4. Los Conflictos Intermunicipales por Límites Territoriales en la Entidades Federativas.....	70
5. Un aporte para la solución de los conflictos intermunicipales por límites territoriales.....	75
6. Conclusiones.....	81

V

Administración de zonas metropolitanas en México: Los convenios de colaboración intermunicipal. Un camino por recorrer

1. Planteamiento.....	83
2. Los aspectos del municipio.....	84
3. Deficiencias y retos en la administración de los gobiernos municipales.....	87
4. Las zonas metropolitanas en México.....	91
5. La administración de las zonas metropolitanas y los convenios de colaboración intermunicipal, un camino por recorrer.....	93

VI

Impacto de la Constitución de Cádiz de 1812 en la configuración municipal del estado de Veracruz. Algunas consideraciones

1. Planteamiento.....	97
2. Las Intendencias en la Nueva España, su organización territorial. Aspectos generales.....	98
3. Inicios y consumación de la Independencia de la Nueva España y la vigencia de la Constitución de Cádiz.....	99
4. De los Tratados de Córdoba a la primera Constitución de la Nación mexicana y sus delimitaciones territoriales. 1821-1824.....	102
5. Ley para la Organización, Policía y Gobierno Interior del Estado de Veracruz (mayo de 1825 - Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz (junio de 1825) ..	105
6. Reflexión general.....	111
Fuentes.....	113

Prólogo

Desde hace algunos años, la joven doctora Marisol Luna Leal, ha venido efectuando diversas investigaciones que pueden calificarse de serias y bien documentadas, que ahora recoge en el texto denominado "El municipio y sus desafíos, algunas reflexiones". Comprende el texto seis capítulos, que se articulan en su metodología y contenido, mismos que son los siguientes: el municipio mexicano de nuestros días; el modelo de policía estatal acreditable y el municipio; municipio y derechos sociales; conflictos intermunicipales por límites territoriales; administración de las zonas metropolitanas; la Constitución de Cádiz y la configuración municipal del Estado de Veracruz. Precede a los capítulos una apropiada y sugerente introducción.

Precisamente, en la introducción la autora expone algunas ideas y razonamientos que animan su trabajo y con las cuales concordamos. En principio, considera que "el municipio mexicano de nuestros días –al igual que en el momento pre revolucionario– requiere de un replanteamiento y rediseño jurídico institucional". Esta consideración persigue objetivos indiscutibles y claros: gobiernos municipales eficaces, eficientes, con diseños jurídicos y económicos acordes a su entorno; realmente autónomos, en constante proceso de innovación y comprometidos con los mecanismos de transparencia en el uso de los recursos públicos, así como –y ello es clave– satisfagan los servicios y funciones públicas que tienen encomendados.

A continuación, haremos un breve comentario sobre cada uno de los capítulos a que nos hemos referido.

En el primer capítulo, se describen los principales aspectos constitucionales y normativos del municipio, se definen sus elementos y las principales funciones que le están confiadas. Se hace una especial consideración del gobierno municipal y del funcionamiento del cabildo. En fin, se explican los problemas actuales que confronta el municipio y la necesidad de establecer soluciones para ellos, en las cuales debe campear el propósito de modernizar al municipio de manera integral, mejorar su competencia y facultades normativas y reglamentarias.

Un tema que ha provocado mucho debate se trata en el segundo capítulo, en el cual se examina el modelo de policía estatal acreditable con mando único coordinado que pretende establecerse en los municipios, mismo que ha logrado implementarse por cierto en muchos de ellos, pero que también ha encontrado múltiples resistencias. En este capítulo, se afirma por la autora, opinión a la que nos sumamos, que dicha iniciativa es de carácter centralizador, transgrede el sistema de competencias y debilita al municipio. Indudablemente, debe revisarse a fondo el modelo propuesto que enfoca el problema de manera parcial, para construir otro que implique un sistema integral que abarque todos los niveles de gobierno, en el cual se preserven las facultades que el municipio tiene en seguridad pública y policía, aunque obviamente con el carácter vecinal que le son propias.

El tercer capítulo, a nuestro juicio muy breve y que requerirá desarrollarse de manera más amplia en posterior edición, trata del importante tema de la coadyuvancia de los municipios en el cumplimiento de los derechos sociales. Como quiera, en dicho capítulo se destaca un postulado para ser observado de manera puntual por el municipio, que los derechos sociales no deben contemplarse desde una visión meramente programática, sino que requieren emplear una visión prestacional, en otras palabras, que los municipios a través de acciones efectivas y adecuada planeación administrativa deben esforzarse por satisfacer de manera adecuada los derechos sociales. Se destaca con razón, por último, que los derechos sociales en el futuro se enriquecerán virtud a la labor de los jueces, como en importantes pronunciamientos ha venido haciéndolo la Suprema Corte en interpretaciones constitucionales sobre ellos.

En cuanto a los conflictos intermunicipales por límites territoriales, analizados en el cuarto capítulo, es un tópico sobre el cual la autora ha trabajado a profundidad. Se examinan aquí, con precisión y detenimiento, los conflictos intermunicipales en las distintas entidades federativas y se establecen las principales causas de dichos conflictos. Desemboca este apartado con un aporte para la solución de los conflictos intermunicipales y el procedimiento adecuado para resolverlos.

La administración de las zonas metropolitanas es objeto del quinto capítulo. Constituye este tema uno de los principales desafíos con que se enfrenta el Estado mexicano y los distintos niveles de gobierno en la actualidad. En este capítulo, la autora examina la nueva realidad metropolitana en nuestro país, así como las deficiencias y retos que representa para los gobiernos municipales. Para que éstos puedan encarar de manera más eficiente los problemas que se plantean en las zonas metropolitanas, estima que deben establecerse instancias administrativas-técnicas especializadas en las áreas de conocimiento de los municipios enclavados en dichas zonas, para que entre ellos pueda existir planeación, rigor técnico y fundamentado en la ejecución y evaluación, así como un plan de mejora continua.

El último capítulo se dirige a la influencia de la Constitución de Cádiz en la configuración municipal del Estado de Veracruz. Se esboza la implantación de las Intendencias en la Nueva España, examinándose la revolución de Independencia y la vigencia de la Constitución de Cádiz, así como los primeros documentos constitucionales y legales que rigieron para la división territorial del Estado de Veracruz. Estima la autora que la tradición municipalista veracruzana en buena parte es hija de la crisis colonial y consecuencia tardía del constitucionalismo liberal gaditano.

Ciudad Universitaria, Distrito Federal, agosto de 2015

Dr. Salvador Valencia Carmona