



875209
3
24
UNIVERSIDAD VILLA RICA

**ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

ESCUELA DE DERECHO

**"EL PROBLEMA DE LA AUTONOMIA FINANCIERA DEL MUNICIPIO Y LA
NECESIDAD DE UNA NUEVA LEGISLACION HACENDARIA"**

TESIS

Que para obtener el Titulo de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

EDUARDO ANDRADE ROCHA

**DIRECTOR DE TESIS
LIC. ALFREDO FERNANDEZ PERI**

**REVISOR DE TESIS
LIC. ARTURO HERRERA CANTILLO**

H. Veracruz, Ver.

1995



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



875209
UNIVERSIDAD VILLA RICA ³₂₄

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO

el problema de la Autonomia Financiera del Municipio y la
necesidad de una Nueva Legislacion Hacendaria"

TESIS

Que para obtener el Título de:

Licenciado en Derecho

Presenta:

Eduardo Andrade Rocha

DIRECTOR DE TESIS
DR. ALFREDO TERAN DE PERI

REVISOR DE TESIS
DR. ARTURO HERRERA CANTILLO

H. Veracruz, Ver.

1995

**A mis padres
Eduardo y Guadalupe,
a quienes les debo lo que soy.**

**A los depositarios de mi amor supremo,
Emmaloy, Eduardo y Estivaliz,
quienes son mi fuerza y fuente de inspiración.**

INDICE

Introducción.....	3
 Capítulo I	
I.1. Importancia del municipio.....	4
I.2. Naturaleza Jurídica del municipio.....	7
I.3. Los ingresos de la administración pública municipal.....	10
I.4. Autoridades fiscales municipales.....	16
I.5. Consideraciones sobre la reforma de artículo 115 constitucional (3 de febrero de 1983).....	21
 Capítulo II	
II.1 Comentarios a la sexta Ley Constitucional de 29 de diciembre de 1836.....	24
II.2. Iniciativa de Venustiano Carranza sobre el municipio. (Consideraciones sobre el Plan de Guadalupe).....	28
II.3. La convención de Aguascalientes.....	29
II.4. Adiciones al Plan de Guadalupe.....	33
II.5. Los debates del constituyente de Querétaro respecto al municipio.....	34
 Capítulo III	
III.1. Participación a favor de los municipios, comentarios sobre la ley de coordinación fiscal.....	39
III.2. Dificultades económicas del municipio.....	44
III.2.1. El cobro del impuesto predial y el problema de la valuación de inmuebles....	46
III.2.2. La asignación presupuestal.....	47
III.2.3. La imposibilidad del municipio de cubrir en su totalidad los servicios necesarios a la comunidad (La necesidad de empresas paramunicipales).....	50
III.3. El problema de la autonomía financiera del municipio.....	51
III.4. La necesidad de adecuar los ordenamientos jurídicos del municipio.....	54
Conclusiones.....	57
Bibliografía.....	59

INTRODUCCION

El Municipio, es sin lugar a dudas, una institución dentro de nuestra forma de gobierno con características muy especiales; considerada como la base de la división territorial de nuestro país, y con matices tan diferentes que ha tenido a través de la historia, todos ellos aunados a la Idiosincracia de nuestro país.

Referirnos al estudio del Municipio, es comentar uno de los temas más importantes dentro del Derecho. El Municipio, primera institución creada con la llegada de Hernán Cortés a nuestro país; fue la fuente a través de la cual, los habitantes de nuestro país, se relacionaron con la función pública.

A través del tiempo, el Municipio adquirió matices diferentes de acuerdo al momento histórico; y por primera vez, en la Sexta Ley Constitucional de 29 de diciembre de 1836 se establecía la división del territorio de la República en departamentos y su Gobierno interior, tomando como base de dicha división a los Municipios.

El Municipio, celula básica en nuestro país, comunidad poseedora de territorio, población, capacidad jurídica así como administrativa, afronta un grave problema como lo es su autonomía económica; el desequilibrio existente dentro del gobierno Municipal, ha sido manifiesto a través del presente siglo, que es la debilidad de sus haciendas, pues el monto de los ingresos de sus haciendas ha sido insuficiente para cubrir los gastos y necesidades del Municipio.

Luego entonces EL PROBLEMA DE LA AUTONOMIA FINANCIERA DEL MUNICIPIO, constituye uno de los tópicos de gran relevancia actualmente, la cual tomo un mayor auge, a partir de la reforma del artículo 115 Constitucional del 3 de febrero de 1983, promovida por Miguel de la Madrid Hurtado, y en la cual, nuevamente se discutió el problema de la AUTONOMIA Municipal; tomando como base el espíritu del Constituyente de Querétaro.

Por ello a través de este trabajo, haremos los comentarios necesarios además de estudiar no tan sólo el problema de su autonomía financiera, el cual nos permitirá constatar, si de alguna manera, se logró cumplir con el propósito de las reformas; sino también, estudiar el problema referente a su Legislación; la cual es necesario adecuar, para que la Institución Municipal, se encuentre en la posibilidad de realizar, ese cambio cualitativo dentro del desarrollo económico y político de México.

CAPITULO I

I.1. LA IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO

La Administración Pública Mexicana comprende por mandato Constitucional, tres niveles de gobierno diversos; la Administración Pública Federal, correspondientes al Municipio, Estado y Federación, tomando características muy diferentes en cada uno de ellos, para adecuarse a la correspondiente forma de gobierno. Consideramos que es necesario, hacer una referencia especial a la Administración Pública Municipal; y enmarcar la importancia de esta Institución dentro de nuestra estructura político-administrativa.

La trayectoria del Municipio ha sido muy larga a través del tiempo, y por lo tanto con características muy diferentes, que dieron origen a una nueva estructura, como lo es actualmente, en nuestro país. "La consagración Constitucional del 29 de diciembre de 1836, la que reconoce como una forma de gobierno al Municipio." (1)

Nuestra Carta Magna coloca al Municipio Libre, como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

Salvador Valencia Carmona, comenta que el Municipio, es "un pequeño cosmos donde se reflejan los problemas sociales, en él se puede apreciar de manera sencilla el funcionamiento de cualquier sistema de gobierno. Comprensible que así suceda las decisiones municipales son las que afectan o benefician a los ciudadanos de un modo más directo." (2)

Esta institución jurídica es una de las que permanece en contacto más cercano con las personas que habitan una comunidad, siendo de vital importancia que preserve esta relación; lograr el equilibrio entre el aspecto político, administrativo y jurídico dentro de un sistema, equivale a administrar con eficiencia teniendo como resultado el bienestar de la población.

Para establecer la importancia de la cual se encuentra revestido el Municipio, es necesario ir hacia sus raíces más profundas.

(1) OCHOA CAMPOS, MOISES. *La Reforma Municipal* 3ª ed. Editorial Porrúa, México 1979 p. 236

(2) VALENCIA CARMONA, SALVADOR. *Manual del Derecho Constitucional General y Comparado. Estudios Jurídicos y Políticos.* Universidad Veracruzana, 2ª. ed. 1987 p. 57.

(3) MANUAL DE PLANEACION MUNICIPAL. GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS. MEXICO 1983 P. 57.

"Etimológicamente la palabra Municipio deriva del latín MUNICIPIUM, con raíces en Munios-carga y Civitas-ciudad, por lo que se define como, el trabajo de la ciudad" (3)

Juan Palomar de Miguel, en su obra define al Municipio como "el conjunto de personas asentadas en un mismo territorio jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento." (4)

Juridicamente el Municipio es una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses y que depende en mayor o menor grado, de una entidad pública superior; el Estado Federado y la Federación. Por lo mencionado anteriormente se puede establecer que todo municipio cuenta con determinados elementos que son:

- a).- Población
- b).- Territorio
- c).- Gobierno
- d).- Capacidad Económica; y
- e).- Una Personalidad Jurídica para realizar un determinado fin.

De acuerdo a la opinión de José García Sánchez, "la población como elemento del Municipio, es el elemento que lo define mejor, que se caracteriza por su mayor o menor densidad; por el tipo de relaciones de producción que ejerce y por las necesarias relaciones de vecindad que crea entre sus habitantes, es decir de las relaciones mutuas entre los vecinos que habitan una comunidad." (5)

Otro criterio, se inclina por establecer que sin territorio no puede haber Municipio. "El territorio es en las corporaciones comunales su elemento físico o material, entendiéndose por tal la extensión o ámbito superficial donde los órganos de la institución ejercen su dominio; es axiomático este elemento que constituye un factor primordial para su configuración." (6)

El Gobierno, otro elemento característico en el Municipio, es definido como "el conjunto

(4) PALOMAR DE MIGUEL, JUAN. *Diccionario para Juristas*, Ediciones Mayo, México 1981 p. 895.

(5) GARCIA SANCHEZ, JOSE. *El Municipio*, Edit. Porrúa. México 1986 p. 125

(6) VALENCIA CARRMONA, SALVADOR. *Op. Cit.* p. 58

de medios a través de los cuales la soberanía se traduce en actos, es el conjunto de instituciones organizadas por el ordenamiento jurídico para el ejercicio de su soberanía."

(7)

La autoridad o poder gubernamental, se ejercita a través de los órganos integrantes del Municipio, y junto con su capacidad económica, pueda realizar las actividades necesarias, con la finalidad de satisfacer las necesidades de los miembros que integran dicha institución, que desde el punto de vista ontológico, es una de sus finalidades.

(7) PORRUA PEREZ, FRANCISCO. *Teoría del Estado*, 15.ª ed. Edil. Porrúa. México 1981 p. 456.

I.2. NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO

La naturaleza jurídica de esta institución, ha sido objeto de diversos comentarios, que consideramos son muy importantes, ya que es necesario, establecer la posición de esta institución dentro del campo jurídico, así como dentro de nuestro sistema de Gobierno.

Filosóficamente la afirmación de que el Municipio es una comunidad básica, puede ser atendida y explicada desde diferentes enfoques. Se habla, en efecto de comunidad cuyo término tiene la misma raíz o morfema que comunicar, comunicabilidad y que significan o representan efectos de esa tendencia anterior primaria del ser humano llamada sociabilidad.

"El hombre, observa, tiende a la compañía. El hombre es zoom político, un animal político. Esto es, un hombre que vive entre los humanos, en la polis; en las ciudades (civitates) o en las sociedades, como decimos actualmente. Para Aristóteles el zoom político no se contraponen sino a Deos o a Ané. Esto es, si el ser humano no fuera un ser sociable, sería un Dios o una fiera en el desierto. Para Aristóteles, pues, la tendencia del ser humano al agregamiento, a la convivencia (en una polis) es sencillamente fundamental e invencible. Es fundamental, no sólo porque existe una tendencia hacia la sociabilidad y agregamiento, a través del cual se autorealiza en lo personal como en lo social o en la polis". (8)

Un criterio, dentro de la Teoría Clásica, considera que el Municipio, "es una forma de Gobierno, en que el Estado, descentraliza los servicios correspondientes a una circunscripción determinada; descentralizar, en este caso, no es independizar, sino solamente atenuar, o bien disponer, que el municipio realice determinadas actividades administrativas, conservando el Estado el poder central, ejerciendo sus facultades de vigilancia y control."(9)

De acuerdo al criterio anteriormente expuesto, se desprenden luego entonces las siguientes características en cuanto a la organización municipal.

a).- La existencia de una personalidad jurídica;

(8) UGARTE CORTES, JUAN. *La reforma municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio*, Edit. Porrúa México 1985, p. 132 y 13.

(9) MEMORIA SOBRE EL CONGRESO DE DEMOCRATIZACIÓN INTEGRAL DE LA REFORMA MUNICIPAL. TOMO XIX 1983. POSENCIA SOBRE EL ESTADO COMO PROMOTOR DE LA AUTOSUFICIENCIA MUNICIPAL. P. 55

- b).- La concesión por el Estado de derechos públicos en favor de esa personalidad;
- c).- La existencia de una forma de gobierno subordinado.

Desde otro punto de vista, existe otro criterio, cuya tendencia se inclina a establecer, el siguiente principio:

"Sin Estado no puede haber Municipio",⁽¹⁰⁾ dicho criterio nace por una corriente doctrinada que trata de aclarar una confusión entre Estado y Municipio, pero que considera la fusión de los mismos.

"El Municipio es considerado como una sociedad perfecta, una comunidad básica o una comunidad de fines totales";⁽¹¹⁾ este criterio permite hablar de ciertos requisitos que le serán siempre inherentes y que no deben nunca de negarse totalmente y un Municipio, debe tener siempre expedita voluntad de autogobernarse, en base a ciertas normas constitucionales; si se le niega esa libre voluntad, ya no habrá sociedad civil de fines completos.

Un último criterio expone que el Municipio, debe ser considerado siempre, como "una entidad territorial".⁽¹²⁾

El territorio, espacio geográfico en el cual, la población asentada en él, realiza diversas actividades, el querer enmarcar la importancia de este elemento, versa que el territorio, se concibe, quizás, como el medio geográfico en donde se da la producción, la transformación, de los productos del sector primario, servicios, las comunicaciones y actividades económicas de cierta relevancia. Hablar del territorio es hacer referencia a nuestra nación, que está íntegramente conformada por Municipios; y se considera que en donde se encuentran enclavados los municipios, es aquello que define la personalidad de éstos.

Por lo expuesto anteriormente debemos hacer las siguientes consideraciones:

El Municipio es, una forma de Gobierno dentro de la Administración de nuestro País, la célula básica; ya que nuestra Constitución Política en su Artículo 115, considera al

(10) ALBI, FERNANDO. *Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico*. Citado por Sergio Francisco de la Garza *Concepto Financiero Mexicano*, 14ª. ed. Edit. Porrin, México 1986 p. 149.

(11) UGARTE CORTES, JUAN. Ob. Cit. p. 149.

(12) GARCIA SANCHEZ, JOSE. *El Municipio*. Edit. Porrin México 1986, p. 125.

Ayuntamiento como la base de nuestra división territorial; la relevancia que adquiere la Institución Municipal, radica en la unidad integral que es, la persona pública más próxima a la comunidad que debe de servir como conductor, para que a través de los ciudadanos que la integran haga un planteamiento de las necesidades sentidas y pueda cumplir con la satisfacción de ellas, que es una prioridad dentro de él, que al fin y al cabo es la ontología del Estado. El Municipio debe ser considerado como el principal propulsor del proceso de desarrollo local en áreas que son de su específica competencia.

1.3. LOS INGRESOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.

La distribución de la capacidad impositiva entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios, ha sido una de las preocupaciones fundamentales tanto en el Derecho Constitucional, como en el Administrativo.

La Federación tiene otorgados para el ejercicio de su capacidad impositiva determinados rubros de la actividad económica y, por otro lado, que la entidad federativa, enfrenta prohibiciones expresas de sus mismas facultades. Dentro de este panorama resaltan las reformas al Artículo 115 Constitucional, y en ellas se advierte la forma en que la entidad Municipal percibirá determinados rendimientos en forma exclusiva.

La fracción IV del artículo 115 Constitucional, señala lo siguiente:

"IV. Los Municipios Administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasa adicional, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como de las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación de las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles." (13)

La reforma Constitucional, reserva exclusivamente al Municipio, los ingresos por concepto de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales que le correspondan, así como los ingresos por la prestación de servicios públicos a su cargo.

Por lo tanto los ingresos municipales se obtienen, por una parte, como una consecuencia de la aplicación de los porcentajes y tarifas autorizadas por las Leyes de Ingresos y Hacienda Municipal, que forman el apoyo legal de la Hacienda Municipal, en base al último párrafo de la fracción IV del artículo 115 Constitucional, mencionado anteriormente.

Por disposición Constitucional, cada año se expide la Ley de Ingresos de los Municipios, en este caso, comentaremos la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Veracruz-Llave, que se encuentra vigente de acuerdo al ejercicio fiscal correspondiente a 1994. En su artículo primero establece lo siguiente:

"ARTICULO 1.- Los ingresos de los Municipios de los Estados serán los que se obtengan por conceptos de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y participaciones." (14)

a).- **IMPUESTOS**

Raúl Rodríguez Lobato, considera que los impuestos, son "todas aquellas prestaciones en dinero o en especie que fija la Ley, con el carácter de general además obligatorio a cargo de personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos." (15)

La Ley de Hacienda Municipal establece lo siguiente:

(13) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editada por la Comisión Federal Electoral. México 1989 p. 123, 124.

(14) LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VERACRUZ-Llave, LEGISLACION DEL ESTADO DE VERACRUZ, TOMO III P. 2255 (Reformado)

(15) RODRIGUEZ LOBATO, RAUL. *Derecho Fiscal Mexicano*, Ed. It. Harla México 1986. p. 58.

ARTICULO 3.- Para los efectos de esta Ley se tendrán como:

I.- Impuestos: Las prestaciones en dinero o en especie que establece la Ley con el carácter de general y obligatorio a cargo de las personas físicas o morales para cubrir el gasto público de los Municipios;

En base a lo mencionado anteriormente, bajo el rubro de los Impuestos encontramos:

- 1.- Predial
- 2.- Sobre traslación de dominio de bienes inmuebles.
- 3.- Sobre fraccionamientos.
- 4.- Honorarios.
- 5.- Sobre espectáculos públicos.
- 6.- Sobre juegos permitidos.
- 7.- Sobre loterías, rifas y sorteos.
- 8.- Sobre matanza de ganado.
- 9.- Sobre impuestos no comprendidos en las fracciones precedentes causados en los ejercicios fiscales, pendientes de liquidación de pago.
- 10.- Adicional sobre arbitrios municipales.
- 11.- Sobre transporte público en zonas urbanas.

Para un mejor control de los ingresos, es indispensable actualizar año con año los padrones correspondientes a los Contribuyentes de los impuestos establecidos en forma permanente en virtud, de que son los renglones de ingresos más importantes y constantes de que dispone la Administración Municipal.

b).- DERECHOS.

Emilio Margain Manatou, define a los Derechos, como "Las prestaciones señaladas por la Ley, exigida por la administración activa en pago de servicios administrativos particulares"⁽¹⁶⁾

ARTICULO 3.- Para los efectos de esta Ley se tendrán como:

(16) MARGAIN MANATOU, EMILIO. *Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano*, 6ª. ed. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. p.130.

I.-

II.- **Derechos:** Las contra prestaciones establecidas por la Ley en pago de los servicios públicos municipales;

El monto de los derechos se establece de acuerdo a las tarifas respectivas, que autoriza la Ley de Hacienda Municipal tomando en cuenta el costo del servicio. Dentro de este rubro encontramos los siguientes:

- 1.- Por servicios que se presten en los rastros municipales.
- 2.- Por servicios que se presten en los panteones municipales.
- 3.- Por los servicios de alineamiento de predios y otorgamiento del número oficial.
- 4.- Por expedición de licencias para el uso del suelo, construcción, ampliación, reconstrucción o reparación o demolición de edificaciones, construcción de bardas, construcciones no permanentes y conversión del régimen de propiedad o condominio.
- 5.- Por servicios del registro civil.
- 6.- Por expedición de certificados y certificaciones y copias de documentos.
- 7.- Por deslinde de predios.
- 8.- Por conexión de albañiles.
- 9.- Por servicio de agua.

c.)- **CONTRIBUCIONES DE MEJORAS.**

Los productos, son los ingresos que obtiene la Hacienda Municipal, por las actividades que realizan las dependencias y que no corresponden a funciones de derecho público, o por la explotación de los bienes que forman parte de su propio patrimonio, efectuada por el propio ayuntamiento o sus dependencias o por conducto de otras personas mediante contrato, construcción, permiso o cualquier otro similar. (17).

ARTICULO 3.- Para los efectos de esta Ley se tendrán como:

I.-.....

II.-.....

III.- **Productos: los ingresos que percibe el municipio por la explotación de sus bienes**

(17) SANCHEZ LEON, GREGORIO, *Doctrina Fiscal Mexicana*, 6ª ed. Edit. Cárdenas México 1983 p. 196.

patrimoniales y por las actividades que no corresponden a sus funciones de derecho público;

Dentro de este grupo quedan incluidos los siguientes:

- 1.- Por la enajenación de bienes pertenecientes a los municipios.
- 2.- Por la renta de bienes del municipio.
- 3.- Por intereses de capitales impuestos.
- 4.- Por almacenaje o guarda de bienes.

d).- **APROVECHAMIENTOS.**

Los aprovechamientos no son una categoría específica de ingresos públicos; y mucho de contribuciones, sino una clasificación que reciben los ingresos heterogéneos, que percibe el estado por funciones de Derecho Público. (18)

Los aprovechamientos de acuerdo a nuestra Ley de Ingresos en su fracción IV, son:

- 1.- Recargos.
- 2.- Rezagos
- 3.- Multas.
- 4.- Herencias, legados, donaciones o indemnizaciones en favor del municipio.

e).- **PARTICIPACIONES.**

Las participaciones son ingresos que provienen de las contribuciones federales o del Estado y que corresponden al municipio de acuerdo a lo establecido en las leyes respectivas.

Los impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Participaciones se causarán, determinarán, liquidarán y cobrarán, en efectivo de acuerdo a las disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal en vigor y demás leyes que se establezcan y reglamenten

(18) RODRIGUEZ MOTA, HORACIO. *Principios Elementales de Contabilidad Municipal*. Edit. Xalitic. México 1973. p. 126.

los ingresos por estos conceptos.

Es necesario establecer, que los ingresos de la Administración Pública Municipal, así como el fortalecimiento del Municipio en los planos económico-financiero, exige de soluciones posibles y realistas. Dentro de la legislación Fiscal Municipal, existe un rezago, por lo que es indispensable adecuar en forma total y congruente con la realidad actual todos los ordenamientos fiscales; a grandes avances en materia municipal, grandes cambios en su legislación hacendaria.

La dinámica del derecho es algo que no puede hacerse a un lado en el quehacer de la sociedad, so pena de los ordenamientos jurídicos no cambien al ritmo de nuestra sociedad, tal es el caso de nuestra Ley de Hacienda, que se debe de adecuar en forma total y congruente con la realidad actual, pues se están ocasionando grandes dificultades económicas en el municipio, tema que será comentado posteriormente.

1.4 AUTORIDADES FISCALES MUNICIPALES

El Municipio para su administración, necesita de representantes y en el plano administrativo lo son las autoridades Fiscales Municipales.

Guillermo Cabanellas, define a la "Autoridad como los poderes constituidos por el Estado, Región, Provincia o Municipio; así como aquella persona revestida de algún poder, mando o magistratura". (19)

La Autoridad Fiscal Municipal, es el Organismo de la Administración de las contribuciones y otros ingresos para que mediante la prestación de servicios públicos se logre el desarrollo del Municipio.

La entidad Municipal, está regulada en sus funciones por un marco jurídico normativo, por ende que la naturaleza o esencia del Municipio proviene de la misma Ley, y nace una ficción legal encarnada por personas físicas para su representación elegidas por el sistema de elección popular directa. Como un comentario a este punto, es necesario mencionar que durante la Revolución Mexicana de 1910, es más, desde los inicios de ésta, incluyó entre sus postulados el establecimiento de la Libertad Municipal. Se hizo patente a partir de entonces, que la Autonomía del Municipio, no es tal, si no va acompañada de un proceso de elecciones populares, que permita a los ciudadanos elegir libremente a los hombres que habrán de dirigir y administrar su localidad.

Este planteamiento se concretó en la Constitución Política de 1917, en la que quedó establecido que la elección popular directa es el mecanismo a través del cuál se debe de nombrar a las Autoridades de los Ayuntamientos.

En el Artículo 115 Fracción I en su primer párrafo se establece que:

"Cada Municipio será administrado por el Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado". (20)

(19) CABANELLAS, GUILLERMO. *Diccionario de Derecho Usual*. Tomo I & a. ed. Edit. Heliasta Buenos Aires Argentina 1974. p. 244.

(20) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADO UNIDOS MEXICANOS. Edit. por la Comisión Federal Electoral México 1989. p. 121.

De manera general, mencionaremos, que las Autoridades que integran el Gobierno Municipal, de acuerdo a lo mencionado por el Artículo 17 de la Ley Orgánica del Municipio Libre son las siguientes:

- I.- El presidente Municipal
- II.- Los Síndicos; y
- III.- Los Regidores

Por lo que se refiere a las Autoridades Fiscales Municipales, éstas se encuentran comprendidas en el Artículo 15 de la Ley de Hacienda Municipal, y son:

EL AYUNTAMIENTO
EL PRESIDENTE MUNICIPAL
LA COMISION DE HACIENDA
EL TESORERO MUNICIPAL

EL AYUNTAMIENTO

Tomando en consideración la definición del jurista Juan Palomar de Miguel, la palabra Ayuntamiento proviene de ayuntar, y éste del latín adjunctum, supino de adjuntarse, de ad, a y jungere, juntar. Es una junta, reunión de varias personas para la administración del Municipio.

En base a lo establecido, por el artículo 17 de la Ley Orgánica de los Municipios. Los Ayuntamientos se integrarán con:

- I.- Presidente Municipal
- II.- Síndicos; y
- III.- Regidores

Catégoricamente, en el artículo 31 de la misma Ley, tiene la facultad de nombrar, para la atención de los servicios públicos determinadas comisiones que realizarán ciertas actividades tendientes a la administración de servicios.

Tiene la facultad de administrar libremente su hacienda en los términos que señala la

Constitución Política Local y la Ley Orgánica del Municipio, facultad expresada en el artículo 34 fracción IX.

EL PRESIDENTE MUNICIPAL

"El Presidente Municipal, es un funcionario político-administrativo que preside el Ayuntamiento Municipal". (21)

El Artículo 36 de la Ley Orgánica del Municipio, establece sus facultades y obligaciones; y dentro de ellas es necesario mencionar la fracción IX de dicho artículo:

IX.- Vigilar que la recaudación de todas las ramas de la Hacienda Municipal se haga con exactitud, cuidando de que su inversión se efectuó por estricto apego al presupuesto de egresos.

LA COMISION DE HACIENDA

La Comisión de Hacienda, creada con fundamento en el artículo 31 de la Ley Orgánica del Municipio, fracción primera; pues es facultad de los ayuntamientos nombrar determinadas comisiones para la atención de los servicios públicos; y comprendida con base en el artículo 15 de la Ley de Hacienda Municipal, es una de las Autoridades Fiscales dentro del Municipio.

La Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, estará integrada por un síndico y un regidor, con base al párrafo inicial del artículo 45 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.

Sus facultades son las siguientes:

I.- Inspeccionar las labores de la Tesorería y dar cuenta al Ayuntamiento de cualquier irregularidad que notare en sus operaciones:

(21) PALOMAR DEL ANGEL, JUAN, Diccionario para Juristas. Ediciones Mayo, p. 1070

- II.- Vigilar la recaudación en todos los ramos que forman la Hacienda Municipal, se haga con la eficacia debida y con apego a la Ley y que la distribución de los productos sea conforme a las partidas del presupuesto de egresos respectivo:
- III.- Revisar los cortes de caja mensuales de la Tesorería Municipal y firmarlos:
- IV.- Formular los planes de arbitrios y los presupuestos de egresos para presentarlos al Ayuntamiento en su oportunidad:
- V.- Examinar las cuentas que presenten las demás Comisiones emitiendo el Dictámen correspondiente:
- VI.- Revisar las cuentas que deba rendir la Tesorería y presentarlas al Ayuntamiento con las observaciones que juzgue convenientes:
- VII.- Vigilar la debida actualización del inventario de los bienes y derechos del Municipio:
- VIII.- Vigilar que las adquisiciones y transmisión de bienes o derechos municipales, se realicen en los términos de esta ley y demás disposiciones relativas; y
- IX.- Promover lo contundente al mejoramiento de la Hacienda y el Patrimonio Municipal.

Todo esto para lograr un desarrollo del Statu quo de la sociedad de los municipios.

EL TESORERO MUNICIPAL

Tesorero Municipal, del "latín **THESAUARUS**, empleado a quien se confía en las oficinas públicas o privadas la custodia de los registros caudales y la distribución de fondos ". (22) El Tesorero Municipal, es una de las autoridades que compone el Cuerpo Colegiado del Ayuntamiento para la Administración de su Hacienda Municipal.

Analizando cada una de las funciones que le corresponden a esta autoridad, podemos mencionar que:

(22) PALOMAR DE MIGUEL, JUAN. Ob. Cit. p. 1317.

- a).- **Determina los créditos Fiscales; dar las bases para su liquidación y fijarlos en cantidad líquida, aplicando las tasas impositivas que prescribe la Ley de Ingresos.**
- b).- **Ejercitar la facultad económico coactiva siguiendo en todas sus faces al plan de acción económico.**
- c).- **Fijar multas por infracciones a las disposiciones que establezcan obligaciones, para los particulares y que estén señalados en las leyes, reglamentos y acuerdos municipales.**
- d).- **Ordenar la práctica de visitas a los contribuyentes para comprobar que se cumplan las disposiciones fiscales.**
- e).- **Presupuestar el Egreso y vigilar su aplicación, así como administrar las Participaciones Federales correspondientes.**

Como expresamos anteriormente, el Municipio necesita para su administración de representantes que realicen determinadas actividades, a través de las cuales, con la administración de las contribuciones y otros ingresos, se logre la prestación de servicios públicos con la finalidad de lograr el desarrollo de la comunidad y su bienestar.

I.5 CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL. (3 DE FEBRERO DE 1983)

En el año de 1982 se inicia un nuevo período de gobierno; Miguel de la Madrid, asumió, formal y materialmente, la titularidad del poder Ejecutivo. El Presidente de la República durante el mes inicial de su gobierno, exactamente el día 6 de diciembre envió al Congreso de la Unión, iniciativas sobre varios aspectos que constitucionalmente necesitaban un cambio; entre estas iniciativas se encontraba la de reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, las cuales fueron publicadas el 3 de febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación.

De acuerdo a la exposición de motivos que se presentó para la modificación de dicho artículo, se mencionaron las siguientes:

El municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada en la idiosincracia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados Unidos y Municipios; proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden retribuirse para un mejor equilibrio entre las instancias de gobierno Constitucional.

El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada activamente, puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente, ha llegado el momento de revivir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No queremos una nueva institución: tenemos la del Municipio.

La reforma del Artículo 115 establece varios puntos fundamentales a los cuales haremos mención:

- a). **Se trata de robustecer la estructura política de los Ayuntamientos, consignando las bases genéricas para su funcionamiento y los requisitos indispensables para la suspensión, declaración, desaparición de los poderes municipales o la revocación del mandato a los miembros de los Ayuntamientos**
- b). **Se reitera la personalidad jurídica de los Municipios; y como persona jurídica denota en su esencia, la facultad de ser titular de derechos y obligaciones, se le confiere jerarquía Constitucional al Manejo de su patrimonio de conformidad con la ley.**
- c). **En la Fracción tercera, se definen los servicios públicos Municipales , ya que dentro de las actividades del Municipio es la de generar el bienestar de la comunidad, a través de más y mejores servicios públicos, los cuales constituyen la infraestructura de la vida cotidiana y el bienestar de la comunidad.**

Como se había comentado anteriormente la reforma del artículo 115, establece varios puntos de gran importancia, sin embargo, para los efectos del presente trabajo, centraremos nuestra atención en modificación de la fracción IV del presente artículo.

Por la amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó la necesaria restructuración de la economía municipal, entendiéndose, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los municipios mientras éstos no cuenten con la autosuficiencia económica. Por ende, es este un renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Municipios.

Por una parte, en la reforma Constitucional, se consignó en la fracción IV, la iniciativa, en primer término como concepto originario del artículo 115, la libre administración de su Hacienda por parte de los municipios, por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscales, por lo que se asignó a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que se establezcan sobre la propiedad inmobiliaria, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad de recaudación y administración los municipios podrán realizar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de alguna de las funciones.

"En el area hacendaria, se elevó a la categoría de rango Constitucional el derecho de los municipios a recibir participaciones federales que en su caso se le asignen, disponiéndose la obligación a las legislaturas locales de establecer anualmente, las bases y montos con arreglo de las cuales la federación debe cubrir a los municipios dichas

Participaciones". (23)

El problema de la autonomía Municipal, aún está latente, nace con el Constituyente de Querétaro, dicho debate se refirió a tratar de definir lo que sería la Autonomía Municipal y de que manera debería de ser comprendida, pues era necesario que para la existencia de una cabal autonomía exista una autonomía financiera. Sin embargo el problema quedó en pie, pues aunque se reglamento la libertad municipal, no se reglamentó su ejercicio. Consideramos que el problema que se suscitó en el debate sigue aún presente, tan es así que para la presente reforma, se tomó el espíritu de dicho debate, y surge entonces la pregunta; Realmente se logró una autonomía económica, que dé como resultado la existencia de una Autonomía Municipal ?. Se solucionó el problema que se suscitó en el debate del Constituyente de Querétaro ?.

Para encontrar una respuesta consideramos que es necesario hacer una referencia especial, al antecedente histórico mencionado, para poder comprender de una manera más clara el problema existente en los municipios, que estriba en dotarla de una adecuada capacidad económica, por medio de proporcionarle su autonomía financiera, lo que lleva a la necesidad de la reestructuración de la leyes municipales relacionadas con su hacienda, problema que aún se encuentra presente, y que es derivado de esa misma reunión, que nació con la instalación del Congreso Constituyente el 1o. de diciembre de 1916, y que será comentado posteriormente.

(23) RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO. *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, Edit. Porrúa, México 1986 p. 167.

CAPITULO II

II.-COMENTARIOS A LA SEXTA LEY CONSTITUCIONAL DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1836.

Para cambiar el Sistema Federal de Gobierno, establecido por la Constitución de 1824, se reunió en Congreso un grupo de personas que se declaró Constituyentes y expidió las bases para la nueva Constitución (octubre de 1835), de las cuales emanó el Centralismo.

"El 29 de diciembre de 1836, se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales, que establecían definitivamente el régimen de Centralización Gubernamental y Administrativo de la Nación.

- a).- La primera Ley, contenía los derechos y deberes de los ciudadanos mexicanos, estableciendo la obligación de profesar la religión católica.
- b).- La segunda Ley, creó el Supremo Poder Conservador, el cual era superior a los otros poderes, pues podía declarar la "incapacidad física o moral del Presidente y anular sus actos; suspender la Suprema Corte y las Sesiones del Congreso, pudiendo además declarar la nulidad de las leyes, decretos o reformas que hicieran las cámaras.
- c).- Las Leyes Terceras, Cuarta y Quinta, organizaban los poderes, fijando los procedimientos de su elección y sus atribuciones.
- d).- La sexta Ley establecía la división del territorio de la República en departamentos y su Gobierno interior; y la Séptima Ley, señalada el tiempo y el modo de hacer las reformas Constitucionales."⁽²⁴⁾

Por lo que se refiere a la Sexta Ley Constitucional de 29 de diciembre de 1836, Moisés Ochoa Campos comenta que fue " la que consagró como Constitucionales a los Ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en los que había en 1808, en los puertos cuya

(24) MIRANDA BASURTO, ANGEL. *La Evolución de México*, 28a. Edil. Herrera, México 1981, p. 138.

población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijarían por las Juntas Departamentales y por los Gobernadores, sin exceder respectivamente de 6, 12 y 22.

"Los ramos a cargo de los Ayuntamientos fueron:

- a).- Policía de Salubridad;
- b).- Cárceles;
- c).- Hospitales y casa de beneficencia, que no fuesen de fundación particular;
- d).- Escuelas de Instrucción primaria;
- e).- Puentes, calzadas y caminos; y
- f).- La Recaudación e inversión de las propias contribuciones y arbitrios.

Por lo que se refiere a las actividades que realizaban los alcaldes, las enumeraremos a continuación:

- a).- Ejercían las funciones de jueces conciliadores;
- b).- Conocían de los juicios verbales, dictaban las providencias urgentes en materia civil;
- c).- Practicaban las primeras diligencias en materia penal; y
- d).- Cuidaban de la tranquilidad y el orden público." (25)

De la exposición anterior consideramos que es necesario hacer los siguientes comentarios:

Las Siete Leyes Constitucionales, habrían de establecer las bases del funcionamiento del nuevo régimen Centralista.

A través de la Sexta Ley, se dividió el territorio de la República en Departamentos, los cuales fueron divididos en Distritos y éstos, a la vez en Partidos.

Jerárquicamente, el mando de los Departamentos estaban a cargo de los Gobernadores que eran nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo y, por lo tanto, estaban

(25) OCHOA CAMPOS, MOISES. *La Reforma Municipal*. 3a. ed. Edil. Porrúa. México 1979. p.p. 236 y 237

sujetos, casi absolutamente, al gobierno del centro. No tenían facultad para crear una hacienda propia; el presupuesto de gastos ordinarios era fijado por el Congreso General.

Según la Constitución de 1836, los Estados quedaban convertidos en Departamentos, cuyos gobernantes estarían sujetos, a las disposiciones del gobierno central; se suprimían las Legislaturas locales y se sustituían por juntas Departamentales, y sus rentas quedaban sujetas al gobierno, quien les fijaba su presupuesto.

"Los partidarios del Centralismo pretendían con esto, debilitar la vida y nulificar la acción de las entidades políticas y territorios del país; y esto originó una fuerte oposición entre los intereses locales y los generales."⁽²⁶⁾

Paradójicamente, la constitución Centralista fue la primera que reglamento la vida Municipal, dispuso que las autoridades del Municipio deberían ser de elección popular y que los Ayuntamientos tenían derecho a coleccionar e invertir sus rentas e impuestos. Sin embargo, esta libertad Municipal otorgada por la Constitución, era muy relativa, pues los Ayuntamientos dependían del poder político de los prefectos y subprefectos.

El Gobierno Central sólo iba a servir eficazmente a los intereses de las clases privilegiadas; por lo que se refiere a las finanzas del gobierno general, el cambio de sistema gubernativo, que se esperaba proporcionaría más entradas al gobierno del centro, dió resultado contrario.

Posteriormente, en el año de 1843, una Junta Legislativa nombrada por Santa Anna, expedía una nueva Constitución Centralista, denominada Bases de Organización política de la República Mexicana, que organizaba de un modo más absoluto el poder del Gobierno Central y establecía el despotismo Constitucional en beneficio de Santa Anna. En dicho planteamiento se ocupo, de la organización territorial, establecimiento que la República quedaría dividida en Departamentos, Distritos, Partidos y Municipios. Sin embargo el régimen interior de la institución Municipal, quedó supeditado a los Gobernadores, así como a las Asambleas Departamentales, quiénes designaban los funcionarios del Ayuntamiento, expedían sus ordenanzas, relamentaban los servicios públicos, fijaban los arbitrios y gastos anuales.

(26) MIRANDA BASURTO, ANGEL. Ob. Cit. p. 139

El aspecto histórico expuesto, nos muestra que el problema, que desde siempre el Municipio ha enfrentado ha sido su capacidad económica y financiera. La importancia de la Sexta Ley Constitucional sólo radica en la consagración Constitucional del Ayuntamiento, tomándose como la base de la división territorial. El Ayuntamiento sin lugar a dudas adquiere un matiz diferente en el Gobierno de Santa Anna, y deja mucho que desear, respecto a su situación financiera, pero sería a partir de ese momento, cuando se desprenderían otras situaciones de gran importancia.

II.2 INICIATIVA DE VENUSTIANO CARRANZA SOBRE EL MUNICIPIO. (CONSIDERACIONES SOBRE EL PLAN DE GUADALUPE)

Venustiano Carranza, enarbolando la bandera de la legalidad, proclamó el plan de Guadalupe, que fue firmado por los principales jefes del movimiento constitucionalista el 26 de marzo de 1913. "En dicho plan, se desconocía a Victoriano Huerta como Presidente de la República; a los poderes legislativo y Judicial de la Federación y a los gobiernos de los Estados que reconocieran al usurpador; además se estableció la organización del Ejército Constitucionalista y que se designó a Carranza, como primer jefe del nuevo ejército hasta que pudiera nombrarse al nuevo Presidente de la República, cuando triunfara la revolución. Entre los firmantes del plan figuraron: Jacinto B. Treviño, Lucio Blanco, Agustín Milton, Cesáreo Castro, Francisco J. Mújica, Jesús Cantú y otros más". (27)

El Plan de Guadalupe, era sólo un plan político, pues no contenían principios de reforma social y económica; su único objeto era restablecer el orden Constitucional de la República, y no fue sino hasta más tarde, al producirse el "cisma revolucionario" cuando Carranza dio a la lucha un fuerte contenido social y agrario, que contribuyó decisivamente a dar el triunfo al grupo que él representaba, el Plan de Guadalupe fue entonces adicionado, como resultado de ciertos eventos importantes que a continuación mencionaremos.

Existió un gran descontento, entre Zapatistas, Villistas, por la actitud de Venustiano Carranza, Villa lanzó un manifiesto en el cual se desconocía la autoridad del jefe del Constitucionalismo y lanzaba graves cargos contra su actuación, la cual no satisfacía los anhelos del pueblo de reformar económica y socialmente al país.

(27) GONZALEZ BLACKALLER, CIRO E. Y LUIS GUEVARA RAMIREZ. *El Siglo XX*. 24ª ed. Edit. Herrero. México 1986 p. 184.

II.3 LA CONVENCION DE AGUASCALIENTES

Al llegar a México, Carranza asumió el Poder Ejecutivo; reorganizó su gabinete y considerando que era necesario contrarrestar los ataques de los jefes revolucionarios, convocó a una convención que debía celebrarse en la ciudad de México el 1º de octubre de 1914, y a la que concurrirían todos los gobernadores y jefes militares del país, para formular en ella el programa de gobierno conforme al Plan Guadalupe. Con ese fin de Carranza dispone se diga por escrito a Zapata: "Habiendo recibido la investidura de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista por delegación de diversos jefes militares que con sujeción al Plan de Guadalupe, colaboraron conmigo al derrocamiento de la dictadura del General Huerta, no podría yo abdicar de ese carácter para someterme a la jefatura del general Zapata, sin desconocer el Plan de Guadalupe para adoptar el de Ayala." (28)

Días antes de que se iniciara la convención en México, Obregón y otros jefes militares partieron rumbo al norte para invitar otra vez a los jefes Villistas, para que concurrieran a la convención, sin embargo no lo consiguieron.

"En el mes de septiembre de 1914, días antes de que tenga lugar la convención convocada por Carranza, el clima político presenta desgarraduras que inevitablemente conducen a la ruptura definitiva: desde Chihuahua, Villa desconoce a Carranza como primer jefe del Ejército Constitucionalista, y propone que entregue el gobierno interino que ejerce a Fernando Iglesias Calderón a fin de que éste convoque a elecciones; anuncia también que la División del Norte no concurrirá a la convención, al tiempo de que Maytorena desde Sonora secunda a Villa. Por su parte Carranza, considerando sagrados los cargos que el Constitucionalismo ha puesto en sus manos, sostiene que sólo la junta convocada -la convención- puede resolver sobre la renuncia que en ella presentará. Pero Villa y un grupo de militares de la constelación villista acuerdan celebrar la convención en la ciudad de Aguascalientes, el día 10 de Octubre: Eulalio Gutiérrez, Pánfilo Natera, Ernesto Santos Coy, Ramón F. Iturbide, Eugenio Aguirre Benavides, José Isabel Robles, Guillermo García Calderón, Martín Triana, y otros más, quienes toman este acuerdo en Zacatecas." (29)

Ante tal situación Carranza aceptó que las sesiones continuaran en la ciudad de Aguascalientes en vista de que los delegados de Villa y Zapata alegaban estar bajo un

(28) MEJIA ZUÑIGA, RAUL. *Vonustiano Carranza en la Revolución Constitucionalista. Tomo II. Secretaría de Educación Pública. México 1967 p. 91.*

(29) MEJIA ZUÑIGA, RAUL. *Ob. Cit. p. 92*

ambiente de presión política Carrancista, en la ciudad de México.

El 10 de octubre se reúne la Convención en Aguascalientes que se declara soberana. Los delegados protestan solemnemente cumplir sus acuerdos al estampar sus firmas en la bandera nacional llevada para el caso por Alvaro Obregón. Villa se presenta al fin personalmente en la Convención; los delegados Zapatistas -Antonio Díaz Soto y Gama y Paulino Martínez- también aunque con el carácter de observadores, mientras Carranza desde Toluca promete seguir las reformas sociales trucas durante el gobierno de Madero.

En una de las tormentosas sesiones de la Convención, se da lectura a la intervención escrita enviada por Carranza en la cual fija su posición frente a los peligros reaccionarios que amenazan a la revolución; frente al militarismo que pretende absorberla para convertirse en su árbitro, en relación con los radicales exaltados que pretenden rápidas y alucinantes reformas sociales. Carranza en el caso se pronuncia por "el justo medio", esto es: ni con el militarismo de Villa, ni con la actitud intransigente de Zapata.

"La Convención, por su parte acuerda:

- a).- Cesar en sus funciones de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo a Venustiano Carranza;
- b).- Cesar también en sus funciones como Jefe de la División del Norte, a Francisco Villa;
- c).- Designar de Presidente Interino de la Revolución Mexicana a Eulalio Gutiérrez;
- d).- Aplazar el caso de Emiliano Zapata, hasta que los delegados del Ejército Libertador del sur ingresen a la convención y se sometan a la soberanía de la misma." (30)

Villa no aceptó retirarse del movimiento, tampoco Carranza se consideró obligado a renunciar. Entonces desconoció los acuerdos de la ciudad de Aguascalientes y abandonó la capital para dirigirse a Córdoba Veracruz.

Los Convencionistas ocuparon la ciudad de México, el nombramiento de Presidente

(30) *Ibidem*

Interino recayó en Eulalio Gutiérrez, quien integró su gabinete, nombrando a Francisco Villa como jefe del Ejército Convencionalista. Zapata también llegó a la capital apoyando a Eulalio Gutiérrez. (31)

El problema de la autonomía Municipal cobró importancia en la lucha revolucionaria. Emiliano Zapata promulgó la Ley General sobre Libertades Municipales en el Estado de Morelos. Mediante artículo 22 de esa Ley se reglamentaba la autonomía política económica y administrativa de la entidad Municipal, pues se consideraba como "la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad." (32)

Así una parte fundamental de la ley General sobre Libertades Municipales promulgada por Zapata, fue el pleno derecho de la ciudadanía para la intervención de los asuntos de la administración Municipal. El líder revolucionario afirmaba que:

"La libertad Municipal resultaría irrisoria si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arreglo de los principales asuntos de la localidad; pues de no ser así y de no ser vigilados y controlados los Ayuntamientos, se logrará únicamente el establecimiento de un nuevo despotismo, el de los municipales y regidores identificados o manejados como caciques de los pueblos, que vendrían a reemplazar a los antiguos jefes políticos. Por eso conviene y, para evitar abusos y negocios o tráficos inmorales, someter a la aprobación de todos los vecinos los negocios más importantes de la existencia comunal, tales como la enajenación de fincas, aprobación de sueldos, celebración de contratos sobre alumbrado, pavimentación, captación o conducción de aguas y demás servicios. Se pretende hacer del Municipio una entidad libre de toda tutela gubernativa en lo que se refiere al manejo de su hacienda, a la elección de sus funcionarios y a la participación de los vecinos en la organización de sus localidades." (33)

Por su parte Carranza se establece en el Puerto de Veracruz, siendo su cede de gobierno, Obregón apoya la actitud de Carranza y más tarde fue nombrado Jefe de Operaciones del Ejército Constitucionalista, iniciándose entonces una lucha contra los

(31) GONZALEZ BLACKALLER, CIRO E. Y LUIS GUEVARA RAMIREZ, *Ob. Cit.* p. 186.

(32) "LEY GENERAL SOBRE LIBERTADES MUNICIPALES". Emiliano Zapata, citado por González Pedrero, Enrique, Diego Valdés y otros. México Setenta y cinco años de Revolución Política II, Fondo de Cultura Económica 1968. p. 265.

(33) *Ibidem*

Convencionistas. A principios de 1915 Carranza se encontraba en Veracruz y el General Alvaro Obregón ocupó la capital del país al ser abandonada por el gobierno de la convención. El 10. de noviembre de 1915 los Villistas atacaron la población de Agua Prieta, Sonora, pero el general Calles derrotó a Villa. Carranza desde Veracruz inicia la etapa de la Revolución Social. De esta manera, dispuesto a crear las instituciones políticas encargadas de realizar los fines de la Revolución, que justifiquen y abanderen la acción del pueblo y expresen los anhelos de éste. Carranza decreta las primeras reformas a la Constitución Federal de 1857, en relación al artículo 109 de la misma y realiza sus adiciones al propio Plan de Guadalupe.

II.4 ADICIONES AL PLAN DE GUADALUPE

El Plan de Guadalupe fue modificado por medio del Decreto de Adiciones y Reformas expedido en Veracruz el 12 de diciembre de 1914, por el cual, se hacía saber que dicho Plan subsistiría hasta el triunfo completo de la Revolución; pero mientras durara la lucha, el primer Jefe encargado del Poder Ejecutivo expediría en vigor todas las leyes y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas sociales y políticas del país.

En base a ello y en cumplimiento del decreto de diciembre de 1914, el gobierno de Carranza expidió varias leyes entre ellas del Municipio Libre. Se consagró de manera Constitucional al Municipio Libre en el artículo 109 Constitucional; se facultaba a los Municipios para establecer oficinas, mercados, cementerios; así como, para la expropiación de terrenos, en los cuales se establecerían escuelas, mercados y cementerios.

La Reforma del artículo 109 de la Constitución, constituye ya un antecedente de la Reforma posterior al artículo 115 y que por supuesto nace de la inquietud de Zapata con su Ley General de Libertades Municipales.

Se estableció que los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno República, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por el ayuntamiento de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermediarias entre éstos y el gobierno del Estado.

Posteriormente Carranza, declaró que el Constitucionalismo no podía reducirse a una simple restauración política del orden Constitucionalista alterado por Huerta, sino que el país exigía una revisión de la situación económica y social y para lograr tal fin, era preciso convocar a un Congreso, identificado con las necesidades del pueblo y de la época, para rehacer la Ley Suprema de la República.

En tal virtud, por decreto del 14 de septiembre de 1916, el gobierno de Carranza, convocó un Congreso Constituyente para que elevara a preceptos Constitucionales las reformas dictadas durante la lucha; fue entonces cuando se retomó el tema del Municipio Libre, originándose un debate entre el Constituyente.

1.5 LOS DEBATES DEL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO RESPECTO AL MUNICIPIO

El Congreso se instaló en Querétaro el 10. de diciembre de 1916, figurando en él muchos políticos y militares que habían actuado durante la lucha armada y formándose desde luego dos grupos con ideas diferentes: el renovador y el radical.

El primero apoyó los postulados políticos del antiguo grupo renovador de la Legislatura Maderista, el segundo, participó con ideas más avanzadas y con tendencias radicales, a estos los llamaron jacobinos.

Las discusiones fueron apasionadas, tal es el caso del debate del Constituyente al elaborar el artículo 115 Constitucional, que se refería a la organización de los Estados y los Municipios.

En él se establecía lo siguiente: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno repúblicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado"⁽³⁴⁾ Pero con la finalidad de hacerlo más explícito se incluyeron dos fracciones más, de las cuales la segunda hace referencia a la formación de la Hacienda Municipal, lo que suscitó el debate entre los diputados del Congreso asistentes a la sesión.

La fracción II del artículo 115 establecía lo siguiente:

Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señala la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley.

Surgió de inmediato una protesta por parte del diputado Heriberto Jara, representante

(34) GONZALEZ PEDRERO, ENRIQUE, DIEGO VALDES Y OTROS. México Setenta y Cinco años de Revolución Política I. Fondo de Cultura Económica México 1988. p 226.

de la corriente municipalista quien afirmaba que:

"No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada. Hasta ahora al Municipio se le ha dado una libertad muy reducida, casi insignificante. Las autoridades municipales que deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción puesto que son las que están mayormente capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar estos problemas y están por consiguiente en mejores condiciones para distribuir sus dineros y son los interesados en fomentar el desarrollo del Municipio en las obras más importantes, en las obras que den más resultado. No demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica. Los Municipios no podrán disponer de un sólo centavo sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado." (35)

Posteriormente el diputado Rafael Martínez habló siguiendo la misma tónica:

"Quiero la libertad del Municipio, es decir que se establezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía del Ayuntamiento. El hecho de recaudar los impuestos no sólo municipales sino del gobierno estatal, faculta a este término para nombrar inspectores y nombrar vigilantes de la actuación del municipio, lo cual no significaba más que la intervención directa e inmediata del Estado sobre el Municipio. La base de la libertad administrativa de los Ayuntamientos está en la libertad económica, pero en términos del dictámen, tal libertad se subordina a la acción de los Estados y por eso me opongo a la fracción II del artículo 115." (36)

Se comentó también lo siguiente:

"Algunos temores se han iniciado, acerca de que si a los Municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; para ello las legislaturas de los Estados, fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados.

Pero queremos quitarles esa traba a los Municipios, queremos que el gobierno del

(35) OCHOA CAMPOS, MOISES. *La Reforma Municipal*. 3ª ed. Edit. Porrúa México 1979 p. 321

(36) Ob. Cit. p. 322.

Estado no sea el papá. Los Municipios no deben de estar en esas condiciones. Si por una parte no damos libertad y restringimos hasta lo último la libertad económica; la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en la Carta Magna como un bello capitulo y no se llevará a la practica, porque los municipios no podrán disponer de un sólo centavo para su desarrollo sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado." (37).

El diputado José Alvarez, pidió que se aprobase la fracción II en los términos en que fue planteada. Para ello argumentó que:

"Los Municipios tienen la obligación de sujetarse en todo a las leyes de las Legislaturas de los Estados, porque los Municipios no son república: Los Municipios están organizados por la Ley fundamental de cada Estado." (38)

Más tarde intervino el diputado Medina para afirmar que el Municipio Libre debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el Municipio, tenga un tutor, sea el Estado o la Federación, desde ese momento el Municipio deja de subsistir.

"El Diputado Martínez Escobar manifestó su desacuerdo, pues la fracción II del artículo 115 trataba de mutilar la libertad del Municipio, se deseaba la existencia de un verdadero poder municipal con todos los caracteres Constitucionales de un poder; y que aquí, en el fondo de estas libertades aparece palpitante la intervención completa del Estado sobre el Municipio, de manera que la libertad municipal viene a ser perfectamente estrujada y mutilada con la intervención de otras autoridades." (39)

Después de varias sesiones el diputado Ugarte presentó una nueva fórmula de la fracción II, que la asamblea, vencida por el cansancio, aceptó en el acto por 88 votos contra 62, la cual fue votada a las 3.30 de la madrugada del 30 de enero, que textualmente decía:

Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades.

(37) *Ibidem*.

(38) LAS CITAS SOBRE LAS INTERVENCIONES DE LOS DIPUTADOS DE LA SESION DEL CONGRESO FUERON TOMADAS DE DIARIOS DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE. México 1917. Tomo II.

(39) *Ibidem*.

Finalmente el artículo 115 Constitucional quedó de la siguiente manera:

TITULO QUINTO
"DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION"

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

- I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.
- II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura Local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en términos que establezca la Ley.
- III.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos.

Sin embargo el problema quedó en pie. El Constituyente consagró la libertad municipal, pero no reglamentó su ejercicio. El tiempo hizo necesaria la expedición de una legislación reglamentaria del artículo 115, pero el fenómeno de la centralización de la economía mexicana encrudeció progresivamente. Apesar de los propósitos revolucionarios mexicanos por fortalecer al Municipio en el aspecto financiero y político, la tendencia económica vivida por México en el presente siglo originó su empobrecimiento. El desarrollo económico centralista que adoptó el país debilitó en exceso el poder político y económico de las autoridades estatales y municipales.

Un claro indicador del desequilibrio que han vivido los gobiernos municipales durante el presente siglo es la debilidad de sus haciendas. Hasta ahora, el monto de los ingresos municipales ha sido insuficiente para cubrir los gastos y necesidades del Municipio. El problema sobre la autonomía financiera del Municipio y el manejo de sus recursos financieros, quedó latente aún después del debate del Constituyente de Querétaro.

El problema del manejo de la Hacienda Municipal se encuentra sin resolver, los

ingresos netos que percibe el gobierno municipal a partir de 1929 y los años subsecuentes, ha ido disminuyendo porcionalmente, en lugar de aumentar.

La tendencia decreciente de los ingresos municipales disminuyó al Municipio su autonomía económica, hecho que se reflejó en los débiles montos de dinero de que dispone el municipio por concepto también de egresos. Los Municipios enfrentan un problema doble que es la combinación de un bajo nivel de ingresos con una desequilibrada composición en los egresos; por ello se ven obligados a solicitar el apoyo económico de los Estados y la Federación para la prestación de los servicios públicos, mermando con ello su economía y generando un círculo vicioso: los municipios pierden su autonomía porque son pobres y como pobres requieren de la intervención estatal y federal, lo cual repercute en una mayor dependencia que tiene que restarles iniciativa y autonomía.

En el orden normativo, la Reforma Municipal, ha experimentado dos momentos fundamentales, el primero en 1982 y posteriormente en 1983, con las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución. Sin embargo se considera que debe haber un tercer momento fundamental para el avance de la Reforma Municipal, que consiste en modificar los ordenamientos y reglamentos que norman la vida interna de los Municipios. De los reglamentos municipales se derivará, a su vez la necesidad de elaborar los manuales e instructivos para aplicarlos administrativamente, y es necesario entonces tratar de modificar la situación financiera por la que se encuentran actualmente, debido a la ausencia de una administración pública sólida en la mayoría de los Municipios, ya que cuando cambian las autoridades, no queda continuidad en las acciones. Ello significa que aún no se ha logrado, en muchos Municipios, establecer instituciones capaces de preservar y acumular su patrimonio administrativo y político. Para que el gobierno Municipal se convierta en promotor del desarrollo, es necesario que se transforme en una institución fuerte y con personalidad propia, tal como son los gobiernos Estatal y Federal.

CAPITULO III

III.1 PARTICIPACIONES A FAVOR DE LOS MUNICIPIOS, COMENTARIOS SOBRE LA LEY DE COORDINACION FISCAL.

La enorme descompensación que existe en la percepción de los ingresos fiscales en nuestro país, es la causa directa de la penuria Municipal y ello es motivo de que, para la ejecución de obras y servicios indispensables, los Municipios tengan que recurrir de continuo al auxilio de los Estados y de la Federación, estableciéndose una dependencia económica tan nefasta como la pudo ser la política.

Por lo que se refiere a la facultad de los Municipios para crear sus impuestos, ésta se encuentra sujeta a la autorización de las Legislaturas de los Estados. "Existen ciertas limitaciones de Poder Tributario de los Municipios, sin embargo, esto no quiere decir, que no existan impuestos esencialmente Municipales o locales que deben reservarse al Municipio. Sobre esos impuestos esencialmente locales, debe dejarse al Municipio, para no lesionar su autonomía, una libre imposición. La facultad de elección de impuesto que tiene el Estado, debe ejercitarse a ésta en forma respetuosa." (40)

"La Hacienda Municipal puede interpretarse como el registro y manejo que hace al Ayuntamiento de sus recursos con el objeto de proporcionar a su comunidad los bienes y servicios que un nivel de vida digno requiere".(41)

Se ha considerado una obligación de los Ayuntamientos dotar a la comunidad de los servicios públicos, servicios que implican la necesidad de efectuar desembolsos que el Ayuntamiento podrá hacer si cuenta con la capacidad económica suficiente.

Sin embargo, la hacienda Municipal se encuentra conformada por determinados ingresos generalmente de naturaleza Tributaria, cuyas magnas percepciones son utilizadas para su actividad financiera. En porcentajes mínimos que perciben por contribuciones del impuesto predial y otros conceptos. Ante la endeble economía Municipal, agobiada por la absorción Federal y escasez de producción local, la Federación ha tenido que establecer un sistema de auxilio financiero para la ejecución de obras materiales

(40) OCHOA CAMPOS, MOISES. *La Reforma Municipal*. 3ª ed. Edit. Porrúa, México 1979 p. 428.

(41) HACIENDA MUNICIPAL, PONENCIA SOBRE LA MEMORIA DEL CONGRESO: DEMOCRATIZACION INTEGRAL. REFORMA MUNICIPAL, TOMO IV, México 1983 p. 111.

en los Municipios de nuestro país.

"La Fracción II, del artículo 115 Constitucional, categóricamente establece la personalidad jurídica de los Ayuntamientos, lo que se traduce en la capacidad para contraer compromisos económicos. El Banco Nacional de Obras y Servicios, S.A. BANOBRAS, es la institución de crédito creada desde 1933 que tiene como principal objetivo los préstamos para obras y servicios Estatales y Municipales", (42) esta institución otorga financiamiento que se destina a:

- a).- Obras para agua potable y alcantarillado;
- b).- La construcción de mercados públicos, de rastros Municipales;
- c).- Obras de pavimentación y urbanización, etc., siempre y cuando estas obras sean recuperables mediante la derrama de sus costas entre los beneficiarios.

"BANOBRAS, ha constituido el FONDO FIDUCIARIO FEDERAL DE FOMENTO MUNICIPAL, para otorgar préstamos a largo plazo, hasta de 30 años a los Municipios de escasos recursos, para que realicen obras de servicio público, como los sistemas de agua potable, drenaje y otros. (43)

La Ley de Coordinación Fiscal, tiene por objeto coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los Sistemas Fiscales de los Estados, Municipios y Distrito Federal. "Así como también establecer la participación que corresponda a sus Haciendas Públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento." (44)

PARTICIPACIONES FEDERALES.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tiene por razón cinco aspectos fundamentales.

(42) RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO. *Estudios de Derecho Político*. Edit. Porrúa. México 1986 p. 139.

(43) OCHOA CAMPOS, MOISES. *Ob. Cit.* p. 447.

(44) GARCIA SANCHEZ, JOSE. *El Municipio*. Porrúa. México 1990 p. 187

- a).- Reexaminar las bases de la competencia tributaria entre la Federación, los Estados y los Municipios con el fin de llegar a una mayor equidad fiscal;
- b).- Introducir elementos reformadores a la estructura legal tributaria, mediante la modificación o adopción de gravámenes;
- c).- Aglutinar y dar cohesión al sistema tributario de los tres niveles, para hacer homogéneas las normas existentes dar operatividad a los conceptos y facilitar su difusión y cumplimiento;
- d).- Modernizar la administración tributaria; y
- e).- Establecer las bases y los mecanismos de coordinación entre los esquemas fiscales de la Federación, los Estados y los Municipios". (45)

Surgen tres grandes acciones de Coordinación Federación-Estados que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realiza. Una acción es aquella que versa sobre la Coordinación Administrativa, la otra hace referencia a la Coordinación Crediticia y por último la Coordinación en Materia Fiscal y Tributaria.

La Coordinación Fiscal intergubernamental, sin lugar a dudas, es considerado como uno de los mecanismos más importantes y más directos, que permiten en logro de una distribución mucho más equitativa de los recursos y el alcance de los grandes objetivos impresos en nuestra Carga Magna.

"La Coordinación Fiscal intergubernamental es un acto administrativo, un instrumento jurídico de Derecho Público con arreglo al Derecho administrativo, de acuerdo al Artículo 22 y 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a las normas que están impresas en la Ley de Coordinación Fiscal de 1981. Mediante ésta figura de Derecho Público los tres niveles de gobierno se hacen partícipes del patrimonio que los particulares ceden al Fisco a través de los impuestos". (46)

Por otra parte la Coordinación Fiscal tiene una larga trayectoria, iniciada, por la

(45) *Ibidem*.

(46) GARCIA SANCHEZ, JOSE. Ob. Cit. p. 181

Secretaría de Hacienda y Crédito Público desde 1925 y continuada en reuniones y convenciones nacionales.

Es necesario establecer, que el Sistema Fiscal del país está estructurado sobre la base de un pequeño número de ingresos en participación; pero para que puedan operar estos principios y estos sistemas, se requiere la igualdad, la uniformidad en la aplicación y la equidad, ya que éstas no existen. Hay una gran disparidad en el Sistema Federal así como en el Sistema Estatal.

En el Sistema Federal, los distintos Municipios del país son tratados en tres formas distintas que implican una enorme injusticia. En el primer caso las leyes federales señalan participación precisa a favor de algunos Municipios. En el segundo caso, las leyes Federales encomiendan a las legislaturas de los Estados el señalar el porcentaje de participación Municipal libremente. En el tercer caso, las leyes Federales ni señalan participación a los Municipios, ni encargan a las legislaturas locales el fijarlas.

La centralización tributaria puesta en práctica desde hace varios años y consolidada en los últimos años a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, acabó paulatinamente con las principales fuentes de ingresos Municipales al pasar su recaudación a manos de la Federación y los Estados.

De los ingresos totales ordinarios que entran a las arcas Municipales -impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones- los recursos que recaudan los propios Ayuntamientos siguen representando más de la mitad de éstos; las participaciones de la Federación y de los Estados integran el resto y significan sólo una pequeña parte de los recursos que salen de los Municipios, es decir, las instancias superiores de gobierno captan más ingresos de los Municipios que los que les restituyen en forma de participaciones. Esta situación refleja la existencia de una estructura distributiva totalmente equitativa de los recursos tributarios.

"La Ley de Coordinación Fiscal, preve la existencia de tres fondos que en su conjunto destinan alrededor del 20% del total de la recaudación tributaria Federal a los Estados y Municipios, quedándose el gobierno central con el resto de los ingresos tributarios recaudados. De aquel porcentaje (20%), cerca del 3% es entregado directamente por la Federación a los Municipios y el 17% a los Estados, los cuales los distribuyen a través de la Legislatura Local conforme a la siguiente idea contenida en la ley de Coordinación Fiscal: De la cantidad que representa el 17% el porcentaje que los Estados destinarán al

conjunto de su Municipio, nunca será inferior al 20%. Nuevamente, las entidades se quedan con más de las tres cuartas partes de las participaciones Federales que les corresponde." (47)

Cabe señalar que los tres fondos que preve la Ley de Coordinación Fiscal se encuentran integrados tanto por las tribuciones que contienen los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como por los gravámenes especiales a que se refiere el inciso quinto de la fracción veintinueve del artículo 73 Constitucional, lo que refleja con mayor claridad la concentración de recursos en manos de la Federación.

Los escasos recursos que la Federación canaliza a los Estados y Municipios y su distribución discriminatoria entre los mismos, ha propiciado la formación de un reducido número de Municipios beneficiados con las benevolencias de una mayor participación en el gasto y la existencia de la inmensa mayoría de los mismos en condiciones de miseria extrema y sometidos a la penuria económica permanente, obligándolos a recurrir a los empréstitos como alternativa última para poder satisfacer los requerimientos más urgentes de sus comunidades. Sin embargo, al endeudarse corren el riesgo de encerrarse en un círculo del que difícilmente podrán salir al no contar con recursos para hacer frente a los compromisos que esto genera.

(47) LIMITACIONES ECONOMICAS DEL MUNICIPIO Y SU CONTROL POLITICO. MEMORIA DEL CONGRESO: DEMOCRATIZACION INTEGRAL. REFORMA MUNICIPAL. TOMO XII. México 1983 p. 79.

III.2 LAS DIFICULTADES ECONOMICAS DEL MUNICIPIO

La Revolución Mexicana, primera en el mundo del siglo XX, sostuvo dos postulados fundamentales desde sus movimientos precursores: la solución del problema agrario y la implantación de la libertad Municipal.

El primer postulado trataba de encauzar hacia la justicia social a la enorme población campesina del país explotada por un régimen económico semifeudal.

El segundo postulado trataba de establecer la democracia en México desde su base, aboliendo las jefaturas políticas de la dictadura porfirista e instaurando al municipio libre.

El establecimiento del Municipio, como sistema de gobierno que se encuentra en contacto más estrecho con sus habitantes, tiene a su vez, determinadas obligaciones con su comunidad, en lo referente a la satisfacción de sus necesidades básicas, para ello es necesario que éste organismo, cuente con recursos suficientes en su hacienda para la realización de sus fines. Dentro del orden municipal, el factor financiero es de esencial importancia, tomando en cuenta que sin recursos su buen manejo, organización y administración es imposible; pues el apoyo económico al Municipio le otorga libertad política y le da la necesaria capacidad para la toma de decisiones propias generándose un equilibrio de poderes en el Estado. Por ello debe destacarse que los servicios públicos no los podrá resolver la autoridad Municipal mientras no logre su autonomía financiera, que es uno de los grandes problemas a los que se enfrenta el municipio, a problemas de carácter económico.

La autonomía Municipal permite a las autoridades, la administración de sus fondos económicos; pero si no tiene ingresos que recaudar, no habrá ni administración ni autonomía. La crisis financiera que sufre es debido a los bajos niveles de los ingresos presupuestarios y/o recibidos, así como a una desequilibrada composición de éstos y su contrapartida al gasto público.

La realidad nos demuestra que la capacidad económica de los municipios es insuficiente para cubrir y satisfacer sus propias necesidades, dadas las pocas fuentes de captación de recursos con que cuenta la mayoría de ellos. Las excepciones serían las capitales de los Estados y Municipios limítrofes conurbados denominadas zonas metropolitanas, en donde concentran asentamientos humanos importantes los cuales contribuyen a la conformación de las Haciendas Municipales las que sin contar con las

Estatales y Federales logran eventualmente salir adelante.

III.2.1. EL COBRO DEL IMPUESTO PREDIAL Y EL PROBLEMA DE LA VALUACION DE INMUEBLES.

A manera de ejemplo, podemos referir la reforma realizada durante el mandato Presidencial de Miguel de la Madrid, al artículo 115 Constitucional, y de manera particular, a la fracción IV inciso a).; "a partir de la reforma el impuesto predial es Municipal, no solo porque los ingresos que de él deriven ingresen a sus arcas, sino porque les corresponden todo el camino de su administración". (48)

Uno de los problemas que se enfrentan, es la dificultad sobre la forma de evaluar los inmuebles a su precio en el mercado, en algunos lugares se determina cobrando un impuesto predial calculado sobre el valor de las rentas anualizadas de los edificios y sobre la producción de la tierra, variables que son fácilmente utilizables, pero que tienen una repercusión diferente sobre el bienestar social y sobre la recaudación. Por otro lado la determinación del valor de la tierra y de las construcciones requiere de personal capacitado (Catastro Municipal) el que las más de las ocasiones no existe a este nivel, propicia una mala y desproporcionada valuación de los inmuebles.

Los Ayuntamientos presentan un gran problema para el cobro del impuesto predial, la falta de elementos técnicos para actualizar el verdadero valor catastral de los inmuebles y la corrupción de empleados medios que se venden para determinar valores menores, representan un daño a la hacienda municipal, la falta de ingresos jurídicamente válidos, frena la posibilidad de realizar obras de beneficio social.

(48) SAYEG HELU, JORGE. *Las Reformas y Adiciones Constitucionales durante la gestión Presidencial de Miguel de la Madrid hurtado.* (1982 - 1988). Edit. Porrúa. México 1988 p. 56.

III.2.2. LA ASIGNACION PRESUPUESTAL

Por lo que se refiere a la realización de las actividades correspondientes del Municipio, es importante la asignación del presupuesto.

Según Finnellu "el presupuesto es un programa financiero para las operaciones de un período futuro, basado en los resultados obtenidos en períodos anteriores y en datos conseguidos por medio de la investigación y el análisis. El presupuesto Municipal debe contener:

- a).- Los servicios que se prestarán a corto y largo plazo.
- b).- Las actividades programadas.
- c).- Los requisitos para su realización
- d).- Las cantidades de dinero para los egresos y para los ingresos.
- e).- Los recursos financieros." (49)

La Constitución Política del Estado de Veracruz -Llave establece lo siguiente:

De la instalación de la Legislatura y sus sesiones.

ARTICULO 23.- En el período de sesiones ordinarias la Legislatura se ocupará de preferencia, en examinar, discutir y aprobar los presupuestos que, con relación a los ingresos y egresos del año siguiente, le serán presentados por el C. Gobernador; en examinar y aprobar las cuentas de recaudación y distribución de caudales del año próximo anterior, que serán presentadas por el Gobernador y los Ayuntamientos, en las fechas que indiquen las Leyes Orgánicas respectivas. La revisión no se limitará a examinar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos

(49) MONTAÑO, AGUSTIN, *Manual de Administración Municipal*. Edit. Trillas. México 1978 p. 141.

hechos y de las responsabilidades a que hubo lugar. No podrá hacer otras partidas secretas, fuera de las que se considere necesarias con ese carácter, en el presupuesto del Gobierno del Estado, las empleará el Secretario General de Gobierno por acuerdo escrito del Gobernador.*

* REFORMADO por Ley número 45 de fecha 11 de diciembre de 1986 sancionada por el mismo día por el Ejecutivo del Estado y publicada en la "Gaceta Oficial" del Estado, número 150, de fecha 16 del mismo mes y año.

ARTICULO 68.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura: XLII.- Señalar las bases normativas conforme a las cuales los Ayuntamientos elaborarán y aprobarán sus presupuestos de egresos.*

*2 REFORMADO por la Ley número 39 de fecha 2 de febrero de 1984, sancionada el día 7 por el Ejecutivo del Estado y publicada en la "Gaceta Oficial" del Estado, número 17 de fecha 9 de febrero de 1984. (50)

En la elaboración del presupuesto de egresos deben tenerse en cuenta las limitaciones que frenan la intención de convertirlo en evolutivo, en ocasiones existe la tendencia a repetirse sin mejorarse por falta de preparación y conocimiento de algunos funcionarios de las tesorías pues presentan el mismo Plan de Arbitrios de periodos fiscales anteriores. Es necesario indicar qué es lo que quiero lograr, que cantidad de trabajo se quiere, analizar, cuidadosamente lo que se está presupuestando, pues en ocasiones se programan actividades que son innecesarias u obsoletas, las cuales deben de abandonarse con las negativas consecuencias que ello trae consigo, y proponer todos los cambios que se requieran para optimizar el gasto público. Jamás debe olvidarse que el presupuesto no es simplemente una relación de pesos, sino que es un programa de Trabajo importante para la salud, el bienestar y la conveniencia de los habitantes del Municipio. Un presupuesto por Programas, por ejemplo, permite controlar el avance de los mismos y sustituye con sus ventajas al presupuesto tradicional administrativo. Dicho tipo de presupuesto puede tener varias modalidades, de acuerdo con la importancia y necesidades de los Municipios.

El fortalecimiento del Municipio conlleva el interés de avanzar en el desarrollo de la

(50) LEGISLACION DEL ESTADO DE VERACRUZ-Llave. TOMO I. CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ - LLAVE. 1989 PP. 11 Y 21.

tecnología administrativa, que permita la eficiencia y la eficacia en la prestación de servicios públicos. El presupuesto programado deberá reflejar, por un lado, la expresión de los deseos y demandas de la comunidad que se materializarán con los objetivos y metas para alcanzar en el tiempo mediante la asignación de recursos financieros, es decir combinar los fondos económicos de los Ayuntamientos con la satisfacción de las necesidades de los habitantes del Municipio.

La utilización de este instrumento lleva implícito el análisis, opinión y proposiciones concretas que el Cabildo hasta la aprobación del mismo. A su vez la técnica presupuestaria conlleva las acciones de ejecución y control del gasto municipal programado, delegando dichas acciones a los órganos responsables encabezados por el Presidente Municipal. Así como efectuar el control directo en cada momento de la ejecución del gasto, auxiliados en esta fase por los demás miembros del cabildo.

III.2.3. IMPOSIBILIDAD DEL MUNICIPIO DE CUBRIR EN SU TOTALIDAD LOS SERVICIOS NECESARIOS A LA COMUNIDAD. (LA NECESIDAD DE EMPRESAS PARA-MUNICIPALES)

La necesidad de proporcionar los satisfactores y servicios necesarios a la población, así como la explotación de bienes y recursos propios, es una de las funciones que realiza el municipio; sin embargo no es posible la realización en su totalidad de estas actividades, por las dificultades económicas a las que se enfrenta; por otra parte los particulares, en ocasiones no están en posibilidad de invertir determinado capital, en la realización de ciertas actividades tendientes a satisfacer algunas necesidades de la comunidad de la cual forma parte; una solución sería entonces la creación de "empresas" que colaborarían operativamente con el Municipio, realizando actividades encaminadas a la satisfacción de necesidades colectivas creándose empresas paramunicipales.

El término "empresa paramunicipal" puede considerarse como una innovación puesto que anteriormente no era utilizado, sin embargo apegándonos al escrito sentido de la palabra, de acuerdo al prefijo griego "para" que significa "junto a", podemos decir que son aquellas empresas que realizan una actividad en colaboración con el Municipio; recurriendo a la analogía. Podemos decir que la empresa paramunicipal es lo que para el Estado la empresa paraestatal". (51)

Las empresas paramunicipales se constituyen bajo lineamientos que sobre la materia señalen los contratos de fideicomiso. Los beneficios económicos que reportan, son importantes para el apoyo al Municipio en la satisfacción de las necesidades colectivas, esto en beneficio de la población; además de reportar un beneficio público, no dejan de ser empresas productivas.

(51) LAS EMPRESAS PARAMUNICIPALES EN EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO, MEMORIA DEL CONGRESO: DEMOCRATIZACION INTEGRAL. REFORMA MUNICIPAL. TOMO XIV Méx/co. 1983 p. 95.

III.3 EL PROBLEMA DE LA AUTONOMIA FINANCIERA DEL MUNICIPIO

Como habíamos comentado en el capítulo anterior, el Congreso Constituyente, debatió largamente sobre la forma de darle Autonomía Financiera al Municipio, ya que ésta era indispensable para tener un Municipio Libre.

Los debates que giraron en torno a la forma de dar la Autonomía, desafortunadamente en forma precipitada, los Constituyentes aprobaron un texto Constitucional, que entonces a nadie satisfizo plenamente, y que la experiencia ha confirmado sus deficiencias, por lo que se estableció que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la que se formará con las contribuciones que le señalen las legislaturas de los Estados.

"La experiencia ha demostrado que no puede haber un Municipio fuerte y libre si está sujeto a la voluntad de la legislatura Estatal. A la Autonomía política del Municipio le debe de corresponder una Autonomía Financiera, aunque ello no quiere decir que sea una Autonomía absoluta, y que las finanzas Municipales no deban de coordinarse con los otros niveles de gobierno." (52)

La Autonomía política es un atributo esencial y fundamental del Municipio, ya que para resolver todas aquellas situaciones que le son propias, deben de gozar de Autonomía. Sin embargo, si hablamos de la problemática que gira entorno de la Autonomía del Municipio, debemos entender exactamente el significado del concepto Autonomía.

Eduardo García Maynez, nos hace el siguiente comentario sobre el concepto de autonomía: "La autonomía es la facultad que las organizaciones políticas tienen para darse a sí mismas sus leyes, y de actuar de acuerdo con ellas. Tal Autonomía manifiéstase no sólo en la creación de los preceptos que determinan la estructura y funcionamiento del poder, sino en el establecimiento de las normas dirigidas a los particulares. Por ello es que el orden jurídico estatal está integrado por las reglas de organización como por las normas de comportamiento." (53)

"La Autonomía, es la potestad de la que pueden gozar dentro de un Estado, las

(52) DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. *Derechos Financiero Mexicano*. 14ª ed. Edit. Porrúa México 1986 p. 234.

(53) GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. *Introducción al Estudio del Derecho*. 34ª ed. Edit. Porrúa. México 1982 p. 105.

regiones, provincias, Municipios y otras entidades, para regir intereses particulares de su vida interior, mediante normas y órganos propios de gobierno." (54)

"Autonomía, es un concepto que proviene de los vocablos griegos *autos* (uno mismo), y *nomos* (norma o ley). Indica la facultad de darse sus propias leyes. La Autonomía es el Estado y condición del pueblo de gozar de la potestad, de darse sus propias leyes, sin estar sujeto a otras leyes que no sean las dictadas por él". (55)

La Autonomía Municipal desde este punto de vista es la facultad del cuál goza el Municipio de expedir sus reglamentos, de acuerdo a las limitaciones y prohibiciones establecidas dentro de nuestra Carta Magna, así como de las demás leyes, que se deriven de ella. Sin embargo sabemos perfectamente que esta Autonomía se encuentra restringida, pues aunque nuestros Municipios tienen facultades para expedir sus reglamentos, la verdad es que se encuentran atados a las disposiciones de las Legislaturas de los Estados, por lo que su actuación se encuentra limitada. Una de las propuestas que versaron sobre la reforma del artículo 115 Constitucional, es que se lograra, la redistribución de competencias, entre los tres niveles de Gobierno, por lo que se habría de emprender el desenvolvimiento del Municipio de todas aquellas actividades y atribuciones relacionadas con su función primordial, como comunidad básica, ya que su gobierno es el que se encuentra en contacto más directo con su población.

Ante esta situación podemos cuestionar la siguiente pregunta. Porqué el Municipio, que fue *a priori* a la Federación, que nace en Veracruz con la llegada de Hernán Cortés; y que nuestra propia Carta Magna lo coloca como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de nuestro país, se encuentra bajo una situación tan problemática en cuanto a su Autonomía y se le ha frenado en su capacidad y recursos para desarrollarse en todos sentidos dentro de su ámbito territorial y poblacional ?

El Municipio debe de gozar de libertad, libertad económica que se traduce como la potestad para administrar su Hacienda, sin la intromisión de ninguna otra autoridad que sea ajena a su Ayuntamiento, pues nadie conoce sus necesidades y problemas económicos como esta figura de derecho; y es necesario que cuente con los recursos necesarios e

(54) PALOMAR DE MIGUEL, JUAN. *Diccionario Para Juristas*. Edit. Mayo. México 1981 p. 148.

(55) CABANELLAS, GUILLERMO. *Diccionario de Derecho Usual*. Tomo II. 8ª ed. Edit. Holistia Buenos Aires, 1974 p. 243.

ingresos suficientes para poder satisfacer sus necesidades.

El Municipio es la comunidad, que posee territorio, población, tiene capacidad jurídica y administrativa, por lo que tiene la posibilidad de realizar un cambio cualitativo dentro del desarrollo económico y político de nuestro país, se le debe permitir realizar ese cambio, y terminar con la tendencia centralizadora que existe para lograr el fortalecimiento de nuestro sistema de gobierno.

III.4 LA NECESIDAD DE ADECUAR LOS ORDENAMIENTOS JURIDICOS DEL MUNICIPIO

Uno de los muchos aspectos fundamentales que la Administración Municipal debe tomar en consideración para realizar con eficiencia y eficacia sus acciones gubernamentales de desarrollo y alcanzar los fines propuestos dentro de su jurisdicción territorial, es establecer el tipo de Municipio bien administrado; es decir, fijar las características con las que cuenta como son "actividades económicas, servicios educativos y culturales, servicios públicos, ingresos que presupuestalmente obtiene y las particularidades de sus asentamientos humanos entre otras-" (56) para que a partir de tales conocimientos puedan implantarse adecuadamente los programas de acción-propuestos por el Ayuntamiento, logrando así altos niveles de cumplimiento y responsabilidad aprovechando todos sus recursos en forma racionalizada.

Por otra parte, la necesidad de una legislación, que responda a las circunstancias actuales, de tal manera que le permita al Municipio desenvolverse adecuadamente en sus actividades, es una prioridad. Una nueva reglamentación es el medio idóneo que perfecciona las reglas de la organización política. "Expresa el consenso y el compromiso de los diferentes sectores sociales del Municipio para asumir sus atribuciones bajo determinadas reglas. Esto permitirá a la comunidad municipal exigir a sus autoridades que ejerzan efectivamente sus atribuciones y evita que la autoridad ejerza ese poder arbitrariamente." (57)

Se ha comentado que a partir de la reforma del artículo 115 Constitucional, realizada el 3 de febrero de 1983, se puede llegar a la elaboración de un Código Municipal, que regule de manera amplia, conveniente, las actividades y facultades que incumben a los Ayuntamientos. "Para la expedición de éste documento normativo, es necesario hacer una revisión legislativa; por otra parte dicho documento contenga tanto las facultades, actividades y disposiciones que deberá realizar el Municipio, así como la forma en que se regularán las relaciones existentes entre los habitantes del Municipio así como sus autoridades." (58)

(56) *TIPOLOGIA MUNICIPAL. CENTRO ESTATAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ*

(57) *GONZALEZ PEDREÑO, ENRIQUE, DIEGO VALDES Y OTROS. México Setenta y Cinco Años de Revolución. Política I. Fondo de Cultura Económica. México 1988 p. 286.*

(58) *VALENCIA CARMONA, SALVADOR. Manual de Derecho Constitucional General y Comparado. Estudios Jurídicos y Políticos. Universidad Veracruzana. p. 68.*

Por lo que se refiere a la Legislación Municipal del Estado de Veracruz, queremos mostrar que posteriormente a la reforma del artículo 115 Constitucional, en un cuadro, las reformas realizadas, tanto a la Ley Orgánica del Municipio, así como a la Ley de Hacienda Municipal, que corresponde a los años de 1985 a 1989, de tal manera, que se pueda apreciar el número de reformas y adiciones realizadas a ambas leyes.

LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO

GACETA	FECHA	TOMO	LEY	ARTICULO
44	11-ABRIL-85	CXXXII	84	19 Frac. IV
139	20-NOV-86		27	10, 23, 30, 34 Frac. X, 83, 90, 91, 93 Frac. VI, 98, 103 Y 105.
			345	Reforma el Art. 2
72	16-JUN-88	CXXXVIII		DECRETO 130, 18, 19, 20, 25, 34 Frac. XIX.
19	14-FEB-89	CXL		151 Frac. II 153.
39	1-ABRIL-89	CXL	40	DECRETO 434 ART. 2 PARR. primero y segundo.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL

GACETA NUM.	FECHA	TOMO	LEY NUM.	ARTICULO
39	1-ABRIL-89	CXL		DECRETO 441, Arts. 59 y 60
46	18-ABRIL-89	CXL		DECRETO 447 Primer Párrafo, de la frac. II del Art. 55.

Desde 1985, hasta 1989, la ley de Hacienda Municipal, ha sido reformada dos ocasiones en el mes de abril, y posteriormente, la última reforma realizada en el mes de diciembre, y que a través de ella, se hicieron algunas modificaciones en cuanto al pago del impuesto predial, etc. Sin embargo, consideramos que dicha reforma ha sido suficiente, pues se considera que con el aumento de impuestos se solucionará el problema económico existente en el Municipio; creemos que es necesario una revisión completa de su legislación, de tal manera que ésta se adecue a sus necesidades básicas, las sociedades se transforman constantemente, y sería absurdo expresar que el municipio tiene las mismas necesidades que hace cinco o seis años, la población crece así como sus necesidades, las cuales es necesario satisfacer.

Desde el punto de vista financiero, es obvio que es necesario, modificar su ley de ingresos y egresos anualmente, sin embargo, la forma en que los municipios han gastado el escaso dinero de que disponen reflejan su situación económica precaria. "Por ejemplo, en 1978 el 61% de los egresos municipales tuvo que ser destinado a gastos de administración, mientras el 21% se invirtió en la realización de obras y el resto se distribuyó en los demás rubros." (59)

La necesidad de una reestructuración legislativa, así como la creación de un Código Municipal, es una prioridad, es necesario, que el Municipio, como forma de gobierno dentro de la administración de nuestro país; y como la persona más próxima a la comunidad, cumpla con las necesidades de ésta, y que sea considerado, como el principal propulsor del proceso de desarrollo local, en áreas que son de su específica competencia.

(59) SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO PANORAMA NACIONAL DEL IMPUESTO PREDIAL Y LAS PARTICIPACIONES QUE OTORGAN LAS H. LEGISLATURAS LOCALES POR ESTE CONCEPTO A LOS MUNICIPIOS DEPARTAMENTO DE ANALISIS Y EVALUACION DE SISTEMAS FISCALES Y ESTATALES, SUBDIRECCION DE ASUNTOS JURIDICOS, DIRECCION DE COORDINACION CON ENTIDADES FEDERATIVAS.

CONCLUSIONES

En la realización del presente trabajo, hemos tratado de dejar en claro que el problema de la autonomía Municipal es vigente, el esfuerzo está encaminado a sensibilizar al lector para definir que un Municipio sin autonomía financiera, es un Municipio sin autonomía política. En este orden de ideas, hemos llegado a las siguientes conclusiones.

PRIMERO.- A pesar de las reformas Constitucionales de 1993 realizados al artículo 115 en donde se establecen modificaciones de importancia, en donde tuvo prioridad el cobro del impuesto a la propiedad raíz, el problema de la autonomía financiera no fué resuelto, es necesario adecuar nuevamente la legislación para reestructurar la economía municipal con reglas claras y sin autoridad ninguna entre este y los demás gobiernos del orden Constitucional.

La relación entre los tres niveles de Gobierno considerados en nuestra Carta Magna, serían de coordinación, buscando un desarrollo regional armónico con bienestar social.

SEGUNDO.- Establecer la carrera civil municipal, principalmente a los responsables del manejar de la hacienda pública, la experiencia nos dice que el Presidente Municipal en turno, designa a su tesorero aún cuando este no tiene ni el perfil ni la experiencia necesaria para tal importante responsabilidad.

Para tal caso, se propone modificación a la ley orgánica del Municipio Libre, en donde establezca requisitos mínimos técnicos para ocupar el cargo de Tesorero Municipal.

TERCERO.- Siendo el Municipio el punto de partida para iniciar una era de cambio social y político que redunde en el abatimiento de desigualdades y genere un amplio proceso de desarrollo Regional, es una prioridad adecuar sus ordenamientos jurídicos a la realidad que estamos viviendo, crear un código fiscal municipal que permita regular las actividades de esta Institución, así como las relaciones entre las autoridades y los habitantes.

CUARTO.- Visto como lo fué, el factor financiero es de esencial importancia, tomando en cuenta que sin recursos su organización administrativa es imposible, la liquidez económica le otorga al Municipio Libertad política, esta le da suficiencia para la toma de decisiones propias, generando equilibrio de poderes del Estado. Fortalecer su hacienda requiere nuevas perspectivas económicas como lo pueden ser empresas paramunicipales que

permitirían ampliar su horizonte financiero y crear nuevos empleos a corto plazo. En la propia legislación Municipal deberían darse los lineamientos jurídicos de regulación.

QUINTO.- Las reformas son urgentes y necesarias; en la medida que el Municipio Libre encuentre su verdadero espacio de poder, México encontrará su Renacimiento Nacional, porque ese vicio centralizador del manejo de los ingresos tributarios amparados en el sistema de coordinación fiscal frena a la nueva cultura política democrática enraizada en la sociedad misma, esa cultura que aspira hacer realidad los anhelos históricos del federalismo mexicano, por lo que el sistema de coordinación fiscal vigente deberá ser modificado, devolviendo al municipio su lugar histórico y en ese marco de respeto se otorgue la participación fiscal a la unidad básica de la división territorial de nuestro país.

BIBLIOGRAFIA.

CABANELLAS, GUILLERMO. Diccionario de Derecho Usual. Tomo II 8a. ed. Edit. Heliasta. Buenos Aires Argentina 1974.

DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. Derecho Financiero Mexicano. 34a. ed. Edit. Porrúa. México 1982.

GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. 34a. ed. Edit. Porrúa. México 1982.

GARCIA SANCHEZ, JOSE. El Municipio sus relaciones con la Federación. Edit. Porrúa. México 1985.

GONZALEZ BLACKALLER, CIRO Y LUIS GUEVARA RAMIREZ. El Siglo XX 24a. ed. Edit. Herrero. México 1986.

GONZALEZ PEDRERO, ENRIQUE, DIEGO VALADES Y OTROS. México Sesenta y Cinco años de Revolución, Política I. Fondo de Cultura Económica México 1988.

MARGAIN MANATUO, EMILIO. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. 6a. ed. Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

MEGIA ZUÑIGA, RAUL. Venustiano Carranza en la Revolución Constitucionalista de México. Tomo II. Secretaría de Educación Pública. México 1967.

MIRANDA BASURTO, ANGEL. La Evolución de México. 28a. ed. Edit. Herrero. México 1981.

MONTAÑO, AGUSTIN. Manual de Administración Municipal. Edit. Trillas. México 1978.

OCHOA CAMPOS, MOISES. La Reforma Municipal. 3a. ed. Edit. Porrúa. México 1979.

PALOMAR DE MIGUEL, JUAN. Diccionario para Juristas. Edit. Mayo. México 1981.

PORRUA PEREZ, FRANCISCO. Teoría del Estado. 15a. ed. Edit. Porrúa. México 1981.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

RODRIGUEZ LOBATO, RAUL. Derecho Fiscal Mexicano, 8a. ed. Edit. Harla. México 1986.

RODRIGUEZ MOTA, HORACIO. Principios Elementales de Contabilidad Municipal. Edit. Xallitic 1973.

RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO. Estudio de Derecho Político de Estados y Municipios. Edit. Porrúa. México 1986.

SANCHEZ LEON, GREGORIO. Derecho Fiscal Mexicano, 6a. ed. Edit. Cárdenas. México 1983.

SAYEG HELU, JORGE. Las Reformas y Adiciones Constitucionales durante la Gestión Presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). Edit. Porrúa 1988.

UGARTE CORTES, JUAN. La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucionalista del Municipio. Edit. Porrúa. México 1985.

VALENCIA CARMONA, SALVADOR. Manual de Derecho Constitucional General y Comparado. Estudios Jurídicos y Políticos. Universidad Veracruzana 2a. ed. 1987.

MEMORIAS, MANUALES

Democratización Integral: Reforma Municipal. Consulta popular para la reforma municipal. Memorias tomos IV, XII, XIV, XV, XVI Y XIX.

Manual de planeación municipal. Gobierno del Estado de Chiapas, México 1985.

LEGISLACION

Constitución política del Estado de Veracruz-Llave.
Legislación del Estado de Veracruz Llave Tomo I.

Ley de Ingresos del Municipio de Veracruz
Legislación del Estado de Veracruz-Llave Tomo III.

Ley de Hacienda Municipal
Legislación del Estado de Veracruz-Llave Tomo III.

Ley Orgánica del Municipio Libre
Legislación del Estado de Veracruz-Llave Tomo III

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.